

Vorschläge zur Ausgestaltung von Instrumenten für einen effektiven Schutz von Dauergrünland

Jörg Schramek
Bernhard Osterburg
Nadja Kasperczyk
Heike Nitsch
Anne Wolff
Manuel Weis
Kerstin Hülemeyer



Titelfoto: N. Becker

Adresse der Autorinnen und Autoren:

Jörg Schramek (Projektleiter)
Nadja Kasperczyk
Dr. Manuel Weis
Kerstin Hülemeyer

Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS)
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main
Kurfürstenstraße 49
60486 Frankfurt a.M.



Institut für Ländliche Strukturforschung
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Bernhard Osterburg
Heike Nitsch (seit März 2012: Helmholtz-Zentrum
für Umweltforschung GmbH (UFZ) in Leipzig)
Anne Wolff



Johann Heinrich
von Thünen-Institut

Institut für Ländliche Räume

Institut für Ländliche Räume
des Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI),
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Fachbetreuerin im BfN:

Nadine Becker Fachgebiet II.3.1 „Agrar- und Waldbereich“

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturlatenbank „**DNL-online**“ (www.dnl-online.de).

BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich. Eine pdf-Version dieser Ausgabe kann unter <http://www.bfn.de> heruntergeladen werden.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Telefon: 0228/8491-0
Fax: 0228/8491-9999
URL: www.bfn.de

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

ISBN 978-3-89624-058-3

Bonn – Bad Godesberg 2012

Vorwort

In Deutschland und in vielen Regionen Europas ist ein dramatischer Rückgang von Grünland und seiner charakteristischen Pflanzen- und Tierwelt zu beobachten. Der Schutz von Grünland steht deshalb zu Recht im Zentrum von Agrarpolitik und Naturschutz. Grünland bietet eine wichtige Futtergrundlage für Raufutterfresser und seine Ökosystemleistungen, wie der Beitrag zum Klima-, Wasser- und Bodenschutz und besonders zum Erhalt der biologischen Vielfalt gewinnen zunehmend an Relevanz. Zudem ist artenreiches Grünland für das Landschaftsbild und damit für Freizeit und Erholung von großer Bedeutung. Veränderte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahren zu massiven Landnutzungsänderungen geführt. Folgen des Grünlandverlusts sind unter anderem eine weitere Abnahme der Biodiversität und die verstärkte Freisetzung von klimaschädlichen Treibhausgasen. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zum Erhalt des Grünlands und der damit verbundenen ökologischen Leistungen hat das Bundesamt für Naturschutz ein Gutachten in Auftrag gegeben, das einen Überblick über Optionen und Instrumente zum Schutz von Dauergrünland geben soll. Dabei wurden Synergien und Konflikte zwischen Grünlandschutz und anderen Naturschutz- und Umweltzielen sowie sozio-ökonomische Wirkungen berücksichtigt und aufgezeigt. Empfehlungen für eine Strategie zum Schutz des Dauergrünlands wurden auf Grundlage einer Ursachenanalyse von Nutzungsänderungen sowie bestehender Instrumente zum Grünlandschutz und der aktuell steuernden Politiken erarbeitet. Basierend auf den im Oktober 2011 veröffentlichten Legislativvorschlägen der EU-Kommission wurden Handlungsempfehlungen für die weitere Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik benannt. Damit sollen auf allen Ebenen konkrete Verbesserungen für den Grünlandschutz sowohl in der Quantität, vor allem aber auch hinsichtlich naturschutzfachlicher Qualität erreicht werden. Auch hierzu werden in dieser Publikation konkrete Vorschläge benannt.

Die Ergebnisse des Gutachtens belegen die dringende Notwendigkeit, agrarpolitische und fachrechtliche Instrumente klarer zu definieren und in Zukunft besser aufeinander abzustimmen. Die Publikation bietet dazu eine Reihe wertvoller Lösungsansätze und liefert wichtige Anregungen zur Umsetzung relevanter Ziele der Nationalen Biodiversitätsstrategie und zur derzeitigen Diskussion über die Ausgestaltung der Agrarpolitik nach 2013.

Prof. Dr. Beate Jessel
Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
1.1	Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2	Ziele und Notwendigkeit des Grünlandschutzes	2
2	BEARBEITUNGSKONZEPT UND DATENGRUNDLAGE	5
2.1	Literaturrecherche	5
2.2	Quantitative Analysen	5
3	GRÜNLANDUMBRUCH UND NUTZUNGSÄNDERUNGEN – URSACHEN UND EINFLUSSFAKTOREN	7
3.1	Entwicklung der Grünlandflächen auf Bundes- und Landesebene	7
3.2	Triebkräfte für die Abnahme von Grünlandflächen	15
3.3	Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und der Entwicklung des RGV-Bestands und der Milchproduktion auf regionaler Ebene	21
3.4	Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und dem Gärsubstratanbau für die Biogasproduktion	30
3.5	Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und dem Schutzstatus sowie den Bodeneigenschaften	31
3.6	Analyse der Flächennutzungsstatistik auf Basis von Liegenschaftskatastern und digitalen Karten	32
3.7	Entwicklung des Umfangs naturschutzfachlich wertvoller Flächen	35
3.8	Fazit zu Grünlandumbruch und Nutzungsänderungen - Ursachen und Einflussfaktoren	38
4	GRÜNLAND-RELEVANTE POLITIKEN UND INSTRUMENTE	41
4.1	Rechtliche Instrumente	41
	4.1.1 Naturschutzrecht	41
	4.1.2 Natura 2000	43
	4.1.3 Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und Gesetze der Länder	45
4.2	Instrumente aus der 1. Säule der GAP	48
	4.2.1 Vorbemerkung zu beihilfefähigen Betrieben und Flächen	48
	4.2.2 Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GlöZ)	50
4.3	Instrumente aus der 2. Säule der GAP	53
	4.3.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK)	53

4.3.2	Agrarumweltprogramme der Länder	55
4.3.3	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	63
4.4	Sonstige Instrumente mit Relevanz für den Grünlandschutz	65
4.4.1	Das Erneuerbare Energien-Gesetz und Biokraftstoffquoten	65
4.4.2	Instrumente der Landschaftsplanung	69
4.4.3	Marktbasierte Instrumente	72
4.5	Zusammenfassende Bewertung	78
4.6	Ausblick auf GAP-Reform nach 2013	85
5	VORSCHLÄGE FÜR EINEN VERBESSERTEN QUANTITATIVEN UND QUALITATIVEN GRÜNLANDSCHUTZ IN DEUTSCHLAND.....	87
5.1	Konkretisierung und Umsetzung rechtlicher Instrumente	87
5.2	Weiterentwicklung der Direktzahlungen in der 1. Säule	89
5.3	Weitere Ausgestaltung von Förderungen (Agrarumwelt und Ausgleichszulage)	90
5.4	Weiterentwicklung der Erneuerbaren Energien- und Biokraftstoffquotengesetze	92
5.5	Flankierende Aktivitäten/Maßnahmen	93
5.6	Fazit	95
6	LITERATURVERZEICHNIS.....	97
7	ANHANG.....	105

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Dauergrünlandfläche in Deutschland (1990-2009).....	8
Abbildung 2:	Prozentuale Entwicklung der Dauergrünlandfläche auf Länderebene (1990=100%).....	9
Abbildung 3:	Absolute Änderung der Dauergrünlandflächen pro Jahr innerhalb von 4- bzw. 5-Jahreszeiträumen auf Länderebene (1990-2009)	10
Abbildung 4:	Absolute Änderung von LF, Ackerland und Grünland auf Länderebene (2000-2009).....	11
Abbildung 5:	Änderung der Grünlandflächenanteile in der Flächenstatistik des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) auf Länderebene.....	13
Abbildung 6:	Absolute Änderung der Grünlandflächen nach InVeKoS- und DESTATIS-Daten zwischen 2006 und 2009.....	14
Abbildung 7:	Entwicklung des Raufutter verzehrenden Viehbestands und der Hauptfutterfläche (1990-2009).....	16
Abbildung 8:	Entwicklung der Milchleistung in kg pro Kuh und Jahr (1950-2009).....	17
Abbildung 9:	Betriebsgrößenstruktur in der deutschen Milchviehhaltung	17
Abbildung 10:	Grünlandflächenänderung unter Berücksichtigung der zwischen 1999 und 2007 aufgegebenen Betriebe.....	19
Abbildung 11:	Pachtentgelte für Ackerland und Grünland auf Länderebene (2007)	20
Abbildung 12:	Differenz der durchschnittlichen Pachtentgelte gegenüber Neupacht für Ackerland und Grünland auf Länderebene (2007)	20
Abbildung 13:	Struktur der Futterflächen und RGV-Besatzdichten nach Ländern (1999, 2007, alle Betriebe zusammen)	21
Abbildung 14:	Futterflächen und RGV-Besatzdichten nach Ländern (1999, 2007).....	22
Abbildung 15:	Anteil spezialisierter Milchviehbetriebe am Milchkuhbestand und an der Dauergrünlandfläche (2007)	23
Abbildung 16:	Prozentuale Verteilung der Dauergrünlandfläche und des Bestands an Raufutter verzehrenden Großvieheinheiten (RGV) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte.....	26
Abbildung 17:	Absolute Änderung der Dauergrünlandfläche, der LF ohne Dauergrünland und des RGV-Bestands (1999-2007) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte.....	26
Abbildung 18:	Relative Änderung der Dauergrünlandfläche, der LF ohne Dauergrünland, des Milchkuh- und des RGV-Bestands (1999-2007) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte.....	27
Abbildung 19:	Umwandlung von Grünland in Ackerland (2005-2007) innerhalb verschiedener Schutzkulissen und Bodenklassen (Analyse von InVeKoS-Daten der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz).....	31
Abbildung 20:	Absolute Veränderung der Landwirtschaftsfläche nach Agrarstatistik (ASE) und nach Flächenerhebung in Deutschland (Basis 1996)	33
Abbildung 21:	Änderung der Flächennutzung der Gesamtfläche zwischen 1996 und 2009 in Deutschland	34
Abbildung 22:	Absolute Veränderung der Landwirtschaftsfläche zwischen 1990 und 2010 nach Auswertung von digitalen Flächennutzungskarten	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Grünlandumwandlung in Ackerland in Niedersachsen zwischen 2005 und 2007 in verschiedenen Betriebstypen mit und ohne Biogas-Gärsustratanbau.....	30
Tabelle 2:	Wichtige Grünlandtypen in Deutschland und ihre anteilige Veränderung zwischen 1950 und 2000 sowie Trockenmasse-Erträge und Futterwerte	37
Tabelle 3:	Inanspruchnahme von einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierungsvarianten in den Bundesländern	61
Tabelle 4:	Übersicht über direkte und indirekte Grünland-relevante Aussagen im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und den Landeswassergesetzen	105
Tabelle 5:	Übersicht über die Landschaftsprogramme der Länder.....	111

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Regionen mit unterschiedlicher Veränderung der Dauergrünlandfläche und der LF- (1999-2007)	12
Karte 2:	Anteil Dauergrünland in % der LF (links) sowie RGV je ha Hauptfutterfläche (rechts) (2007)	24
Karte 3:	Änderung der Dauergrünlandfläche in %-Punkten der LF (links) sowie Änderung des RGV-Bestands in % (rechts) (1999-2007)	24
Karte 4:	Milchproduktion in kg/ha LF (2007) (links) sowie Milchproduktion: Änderung in % (1999-2007) (rechts).....	29
Karte 5:	Milchquotenzu- und abgänge zwischen 2002 und 2010 auf Kreisebene.....	29

Abkürzungsverzeichnis

ASE	Agrarstrukturerhebungen
BB	Brandenburg
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
BE	Berlin
Biokraft-NachV	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
BioKraftQuG	Biokraftstoffquotengesetz
BiomasseV	Biomasseverordnung
BioSt-NachV	Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung
BioSt-NachVwV	Verwaltungsvorschrift für die Anerkennung von Zertifizierungssystemen und -stellen nach der BioSt-NachV
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLHV	Badischer Landwirtschaftlicher Hauptverband
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CC	Cross Compliance
DGL	Dauergrünland
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EMZ	Ertragsmesszahl
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GfP	Gute fachliche Praxis
GlöZ	Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand
GV	Großvieheinheiten
HE	Hessen
HFF	Hauptfutterfläche
HH	Hansestadt Hamburg
HNV	High Nature Value Farmland
IfLS	Institut für Ländliche Strukturforchung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LBV	Landesbauernverband in Württemberg
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABU	Naturschutzbund
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
o.J.	ohne Jahresangabe
RGV	Raufutter verwertende Großvieheinheiten
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
THG	Treibhausgase
vTI	Johann Heinrich von Thünen Institut
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WSG	Wasserschutzgebiete

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Landesfläche in Deutschland besteht zu 53 Prozent aus landwirtschaftlichen Flächen, von denen wiederum ca. 64 % ackerbaulich und 25 % als Grünland genutzt werden (Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2010).

Der landwirtschaftlichen Flächennutzung kommen schon allein aufgrund ihres Umfangs, neben der landwirtschaftlichen Produktion, auch gesellschaftliche Aufgaben zu. Diese gesellschaftlichen Aufgaben werden derzeit häufig als „Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft“ diskutiert (siehe beispielsweise SCHEELE 2010). Diese Bezeichnung umschreibt nicht marktfähige Güter oder Dienstleistungen, deren Bereitstellung der Staat sichern muss, sofern dies gesellschaftlich erwünscht ist.

Als Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft lassen sich für den Umweltbereich die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft sowie des Landschaftsbildes, der Klimaschutz, der Biodiversitätsschutz sowie der Boden- und Wasserschutz benennen. Dies sind Leistungen, die nicht automatisch als Nebenprodukt einer am ökonomischen Optimum orientierten Landwirtschaft abfallen.

Die Erhaltung von Dauergrünland stellt in diesem Zusammenhang eine besondere Aufgabe für Entscheidungsträger auf verschiedenen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder) dar, weil Grünlandverlust negative Effekte auf verschiedene Umweltbereiche haben.

Unter Dauergrünland sind gemäß Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004¹ die Flächen zu verstehen, 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, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen. Soweit der Begriff „Grünland“ in der vorliegenden Studie verwendet wird, ist er synonym zu Dauergrünland (Grünland, das mehr als fünf Jahre nicht Teil einer Fruchtfolge war).

Nach ihrer weitgehenden Verdrängung aus den Ackerbauregionen, finden sich Grünlandgebiete häufig an Standorten, die schlechtere Nährstoffversorgung, raueres Klima, regelmäßige Trockenheit oder Staunässe aufweisen. Typische Grünlandregionen sind die Hang- oder Höhenlagen der Mittelgebirge und der Alpen, die Niedermoorböden der norddeutschen Tiefebene, Trockenstandorte und Überflutungs-Salzgrünland (OBERDORFER 1983).

Gründe für den Verlust von Dauergrünland sind zum einen der direkte Umbruch von Grünlandflächen und anschließende ackerbauliche Nutzung. Zum anderen sinkt die Biodiversität häufig durch erhöhte Düngung oder erhöhten Viehbesatz.

Die schnelle Veränderung der Rahmenbedingungen für die Agrarproduktion in den letzten Jahren und die Flexibilisierung der Förderfähigkeit nach der Einführung der entkoppelten Flächenprämien seit 2005 haben zu einem verstärkten Druck auf das Grünland und zu einer erhöhten Dynamik des Flächennutzungswandels geführt (NITSCH et al. 2009).

¹ Verordnung (EG) Nr. 796/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. In: ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18

Der Grünlandanteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland ist im Zeitraum 2005 bis 2009 um 0,9 % bzw. 188.000 ha zurückgegangen (Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedene Jahrgänge).

Das Ziel der vorliegenden Studie ist die Entwicklung eines nationalen Schutzkonzepts für Dauergrünland, basierend auf der Analyse der Hauptursachen für Nutzungsänderungen auf Grünland und bestehender Instrumente zum Grünlandschutz sowie aktueller Entwicklungen in Agrar-, Umwelt- und Energiepolitik. Quantitative Analysen von Daten aus der Agrarstatistik sollen die Hintergründe für die Grünlandentwicklung weiter untermauern. Angestrebt werden Empfehlungen zur Einbindung von verschiedenen politischen Instrumenten und ihrer Optimierung. Dabei sind die sozioökonomischen Auswirkungen und mögliche Synergien bzw. Konflikte zwischen verschiedenen Umweltzielen zu berücksichtigen. Zudem gilt es, die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie Finanzierungsmöglichkeiten zu benennen.

1.2 Ziele und Notwendigkeit des Grünlandschutzes

Grünland kommt in verschiedenen Formen vor: Intensivgrünland, Grünland mit mittlerer Bewirtschaftungsintensität sowie Extensivgrünland.² Es kann neben der landwirtschaftlichen Nutzung verschiedene Funktionen erfüllen, so z.B. Bodenschutz, Filterfunktion beim Wasserhaushalt, Lebensraum für Pflanzen und Tierarten, Klimaschutz durch CO₂-Speicherung, Erholungswert und der Landschaftsidentität (HENNENBERG et al. 2010: 19).

Klimaschutz

Die globale Klimaerwärmung um 0,7 Grad Celsius in den letzten 100 Jahren ist im Wesentlichen auf die Zunahme von CO₂ in der Atmosphäre zurückzuführen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Bundesregierung seit Kyoto das Ziel, den CO₂-Ausstoß bis 2005 gegenüber 1990 um 25% zu reduzieren. Laut dem 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP will die Bundesregierung die CO₂-Emissionen außerdem bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 senken.

Böden sind ebenso wie die Weltmeere bedeutende Ausgleichskörper im globalen CO₂-Haushalt. Wachsende Bedeutung kommt daher der Bindung von Kohlenstoff (C) in Form von Humus im Boden zu (BMELV 2010: 42). Grünlandschutz und Grünlandneuanlage gehören zu den wichtigsten Klimaschutzmaßnahmen in der Landnutzung. Die Wurzelmasse unter der Grasnarbe, der Eintrag organischer Substanz durch Gräsersprosse und intaktere Böden führen dazu, dass Grünlandböden deutlich mehr Kohlenstoff binden als Ackerböden (SOUSSANA et al. 2004).

Das BMELV weist im Agrarbericht 2011 darauf hin, dass eine längerfristige Speicherung von CO₂ in Böden, Wäldern, Mooren und Grünland, aber auch in Holzprodukten den Klimawandel abmildern kann. Diese Möglichkeiten müssen laut BMELV weitest möglich genutzt werden (BMELV 2011: 14).

Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität

Grünlandbiotopie zählen zu den artenreichsten Biotoptypen Mitteleuropas. Sie können über 2.000 Pflanzenarten beherbergen. 55% der gefährdeten Pflanzenarten Deutschlands kommen auf Grünland vor (OPPERMANN 2009).

² Siehe dazu auch Abschnitt 3.7

Zum artenreichen Grünland zählen beispielsweise die FFH-Grünland-Lebensraumtypen (LRT), Zwergstrauchheiden, Kalktrockenrasen, Borstgrasrasen, Pfeifengraswiesen, extensive Mähwiesen und Berg-Mähwiesen. Neben den Standortfaktoren hängt der Artenreichtum des Grünlands wesentlich von der Nutzungsart (Mahd/Beweidung), der Nutzungshäufigkeit, den Nutzungszeiträumen bzw. Mahdterminen und der Düngung ab.

Mit der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt hat die Bundesregierung bereits im Jahr 2007 ein übergreifendes und anspruchsvolles Handlungsprogramm zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt beschlossen. Für den Bereich Landwirtschaft soll bis 2015 der Flächenanteil naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) um 10% gegenüber 2005 zunehmen. Bis 2015 sind zudem die für agrarisch genutzte Kulturlandschaften typischen Arten (Populationen) in der Mehrzahl im Bestand zu sichern (BMU 2007).

Boden- und Wasserschutz

In ackerbaulich genutzten Regionen kann, insbesondere im Falle von Überschwemmungen, das abfließende Wasser erhebliche Nährstoffmengen (Phosphor, Stickstoff) sowie Humus und andere diffuse Stoffe freisetzen. Das belastet sowohl Oberflächengewässer und Grundwasser und trägt dadurch zu einer Eutrophierung der Still-, Fließ- sowie Küstengewässer bei.

Die dichte Grasnarbe von Grünland verhindert in Hanglagen und entlang von Gewässern Bodenerosion. Dies wiederum reduziert den überschüssigen Stickstoff- und Phosphat-Gehalt in Oberflächengewässern. Unter Grünland tritt nur 10-20% der Nitratbelastung im Grundwasser auf, die unter Ackerflächen zu registrieren ist (OPPERMANN 2009). Entlang von Gewässern hat Grünland eine Pufferwirkung und trägt Grünland durch seine stärkere Retentionswirkung als das Ackerland, zum Hochwasserschutz bei.

Erhaltung von Kulturlandschaft und landschaftlicher Schönheit

Die Kulturlandschaften in Deutschland sind unterschiedlich strukturiert und weisen eine regionaltypische Eigenart und Dynamik auf. Oft sind sie noch durch traditionelle Nutzungen geprägt. Viele von ihnen haben eine herausragende Bedeutung für die Erholung des Menschen und für die Erhaltung der biologischen Vielfalt (BMU 2007). Grünland ist in vielen Regionen Deutschlands ein landschaftstypisches und auch landschaftsprägendes Element. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, durch nachhaltige Nutzung und die Berücksichtigung der Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bis 2020 die Vielfalt, Schönheit und regionaltypische Eigenart der Kulturlandschaften zu bewahren (BMU 2007).

2 Bearbeitungskonzept und Datengrundlage

2.1 Literaturrecherche

Die folgende Studie stützt sich auf aktuelle Fachliteratur zu folgenden Fragen:

- Definition von Grünland, Dauergrünland und schützenswertem Grünland;
- Kurze Bestandsaufnahme des Grünlandverlustes in Deutschland sowie Auswertung von Literatur zu Hintergründen von Landnutzungsänderungen;
- Ziele und Notwendigkeit des Dauergrünlandsschutzes zur Erreichung der Klimaschutz- und Biodiversitätsziele der Bundesregierung;
- Bewertung von politischen Maßnahmen in Hinblick auf den Grünlandschutz.

2.2 Quantitative Analysen

Die Untersuchung der Grünlandnutzung und ihrer Veränderung erfolgt in erster Linie auf Basis der Agrarstatistik. Die Ergebnisse finden sich in Kapitel 3. Grundlage sind Daten des Statistischen Bundesamtes für Bundes- und Landesebene. Diese Zahlen ermöglichen Trendanalysen für die deutschen Bundesländer. Darüber hinaus finden nach Betriebstypen klassifizierte Daten der Jahre 1999 und 2007 auf Landesebene Verwendung. Diesen Datensatz hat EUROSTAT für das agrarökonomische Modell CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact, <http://www.capri-model.org/>) bereitgestellt. Er beruht auf denselben Daten der Agrarstrukturerhebung. Die statistischen Ämter veröffentlichen nach Betriebstypen klassifizierte Daten in dieser Form jedoch nicht. Schließlich beruht diese Untersuchung auch auf Daten der Agrarstrukturerhebungen der Jahre 1999 und 2007 auf Kreisebene, die das Institut für Ländliche Räume des vTI am Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (FDZ 2010) im Rahmen anderer Projektaktivitäten zusammengestellt hat. Diese Daten erlauben kartographische Darstellungen sowie Analysen unterschiedlich verlaufender, regionaler Entwicklungen. Auf Basis der FDZ-Zahlen erfolgte am vTI auch eine Analyse des betrieblichen Strukturwandels von 1999 bis 2007. Diese wurde im Rahmen einer Evaluierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes durchgeführt. In Schleswig-Holstein wurden im Jahr 2007 keine Daten zum Gärsubstratanbau erhoben, offenbar weil es für dieses Merkmal keine verpflichtende Erhebungsvorgabe der EU gibt. Deshalb fehlen Auswertungen zum Gärsubstratanbau für dieses Land. Aufgrund der geringen Bedeutung und z. T. aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit wurden die Stadtstaaten und das Saarland meist nicht in den Darstellungen auf Landesebene einbezogen.

Ergänzende Berücksichtigung finden Daten aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Diese bilden die Grundlage für Antworten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu verschiedenen Anfragen im Deutschen Bundestag zur Grünlandflächenentwicklung. Zum anderen stehen am vTI InVeKoS-Daten aus einigen Bundesländern für Forschungsprojekte zur Verfügung. Ergebnisse aus zwei abgeschlossenen Projekten finden sich in Kapitel 3. Schließlich stützt sich die vorliegende Studie auf Auswertungen der Milchquotenbörsendaten, die das Institut für Betriebswirtschaft des vTI durchgeführt hat und die Einschätzungen über die räumliche Verteilung der „Gewinner- und Verliererregionen“ im Milchquotenhandel erlauben.

Zur Darstellung der Grünlandaufwüchse verwertenden Tiere werden Rinder, Schafe und Pferde über Großvieheinheiten (GV) zu RGV (Raufutter verwertende Großvieheinheiten)

zusammengefasst. Besatzdichten werden je Hektar Dauergrünland oder je Hektar Hauptfutterfläche (Ackerfutterbau und Dauergrünland) dargestellt.

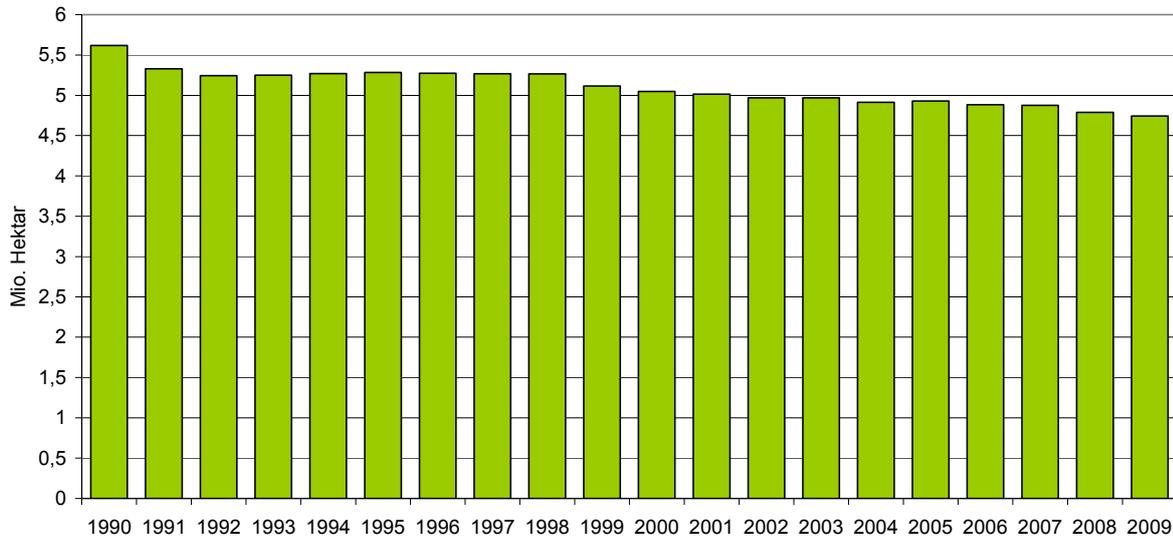
3 Grünlandumbruch und Nutzungsänderungen – Ursachen und Einflussfaktoren

3.1 Entwicklung der Grünlandflächen auf Bundes- und Landesebene

Die Dauergrünlandfläche geht in Deutschland mehr oder minder kontinuierlich zurück. Zwischen 1990 und 2009 verringerte sich die Fläche um ca. 875.000 Hektar und lag im Jahr 2009 bei 4.741.400 Hektar. Der Grünlandflächenrückgang begann in den alten Bundesländern bereits in den 1960er Jahren, er lag zwischen 1960 und 1970 bei -0,4 % pro Jahr, und zwischen 1970 und 1990 bei -1,4 % pro Jahr. Die Daten für das vereinigte Deutschland weisen aufgrund der Strukturbrüche in den Neuen Bundesländern Anfang der 90er Jahre einen starken Rückgang (-3,4 % pro Jahr) und danach einen geringen Rückgang von -0,7 % pro Jahr zwischen 1992 und 2000 aus. In dieser Zeit wurden brach gefallene Grünlandflächen in den Neuen Ländern verstärkt wieder in Nutzung genommen. Der statistische Rückgang von 1998 auf 1999 ist nicht zuletzt auf die Erhöhung der Erfassungsgrenze zurückzuführen. Dadurch sind kleine Betriebe, z.B. solche unter 2 Hektar Betriebsfläche, aus der Erfassung herausgefallen. Solche Brüche in der Zeitreihe erzeugen statistische Effekte, die dazu verleiten können, die Grünlandflächenrückgänge zu überschätzen. Andererseits besteht durch nicht statistisch erfasste Grünlandflächen ein „Flächenpuffer“. Werden die betreffenden Flächen in späteren Jahren von agrarstatistisch erfassten Betrieben aufgenommen, entsteht durch diese Erhöhung der Grünlandfläche leicht der Eindruck, der Flächenrückgang sei geringer ausgefallen.

Zwischen 2000 und 2005 lag der Grünlandrückgang bei -0,5 % pro Jahr und von 2005 bis 2009 bei -1,0 %. Der geringere Rückgang in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts steht im Zusammenhang mit der Einführung einer von der Produktion entkoppelten Flächenprämie auch für Grünland. Dadurch entstanden Anreize, vorhandene Grünlandflächen als Betriebsfläche zu „aktivieren“. Dies dürfte gerade für Regionen gelten, in denen Grünlandbesitzer zuvor keine flächenbezogenen Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme oder der Ausgleichszulage erhalten hatten, da diese Eigentümer nicht alle Flächen als landwirtschaftliche Betriebsfläche geführt hatten. Der schnellere Rückgang der Grünlandfläche nach 2005 steht im Zusammenhang mit der Möglichkeit, Grünlandflächen in Ackerland umzuwandeln, ohne dass die Beihilfeberechtigung verloren geht. Beschränkungen der Grünlandumwandlung durch Grünlandschutzverordnungen in Bundesländern mit hohen Verlustraten greifen erst ab 2008 (vgl. Kapitel 4.2.2).

Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Dauergrünlandflächen in Deutschland.

Abbildung 1: Entwicklung der Dauergrünlandfläche in Deutschland (1990-2009)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.).

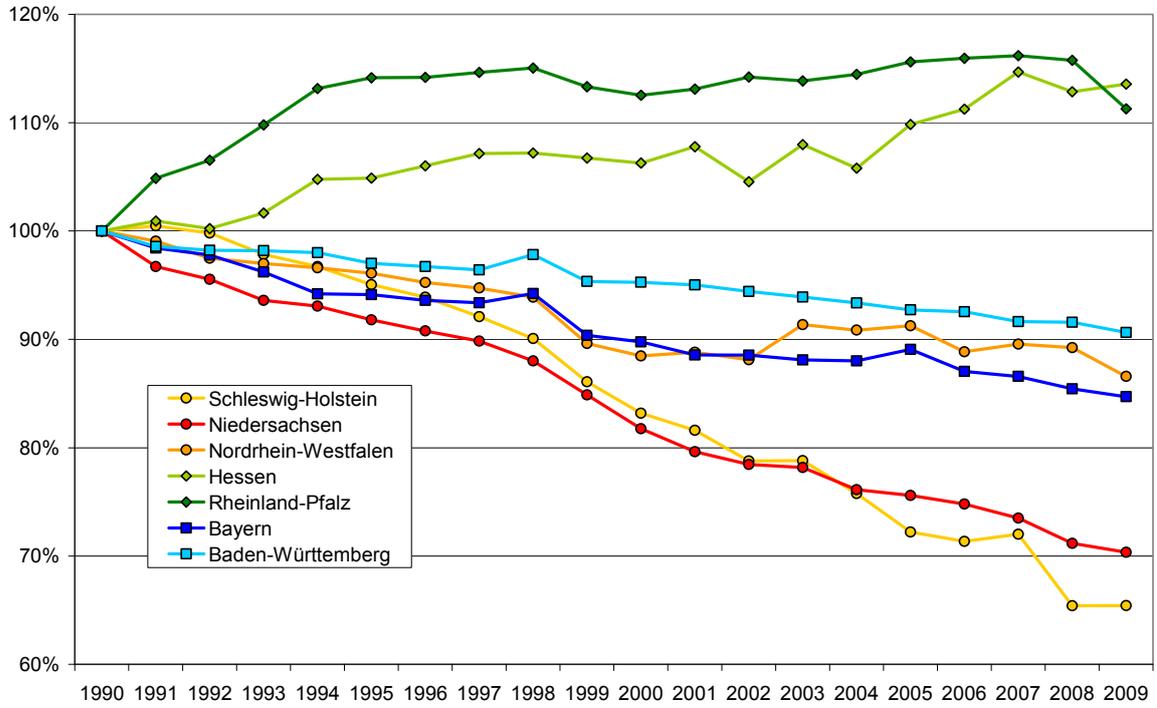
In den nordwestlichen Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen liegen ca. 30 % der deutschen Grünlandflächen, in Baden-Württemberg und Bayern zusammen ca. 35 % (Stand 2009). Auf die westdeutschen Mittelgebirgsregionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland entfallen 12 %, auf die östlichen Bundesländer 23 %. Die flächenmäßige Entwicklung der Grünlandflächen fällt sehr unterschiedlich aus.

Abbildung 2 zeigt die prozentuale Entwicklung auf Basis der Fläche im Jahr 1990. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein gingen die Grünlandflächen im betrachteten Zeitraum deutlich und kontinuierlich zurück. Der verstärkte Verlust in Schleswig-Holstein zwischen den Jahren 2007 und 2008 dürfte im Zusammenhang mit Ankündigungseffekten der im Jahr 2008 erlassenen Grünlandschutzverordnung stehen. In Nordrhein-Westfalen variiert der Grünlandflächenanteil im Zeitverlauf bei 90 % gegenüber dem Stand von 1990. Dabei spielen offenbar statistische Effekte wie etwa die Aktivierung bisher nicht erfasster Flächen eine Rolle. In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern nahm die Grünlandfläche zwischen 1998 und 1999 aufgrund der veränderten statistischen Erfassungsgrenze stärker ab. Seitdem geht die Grünlandfläche in diesen Ländern weiter leicht zurück. In Hessen und Rheinland-Pfalz hat die Grünlandfläche dagegen seit 1990 deutlich zugenommen.

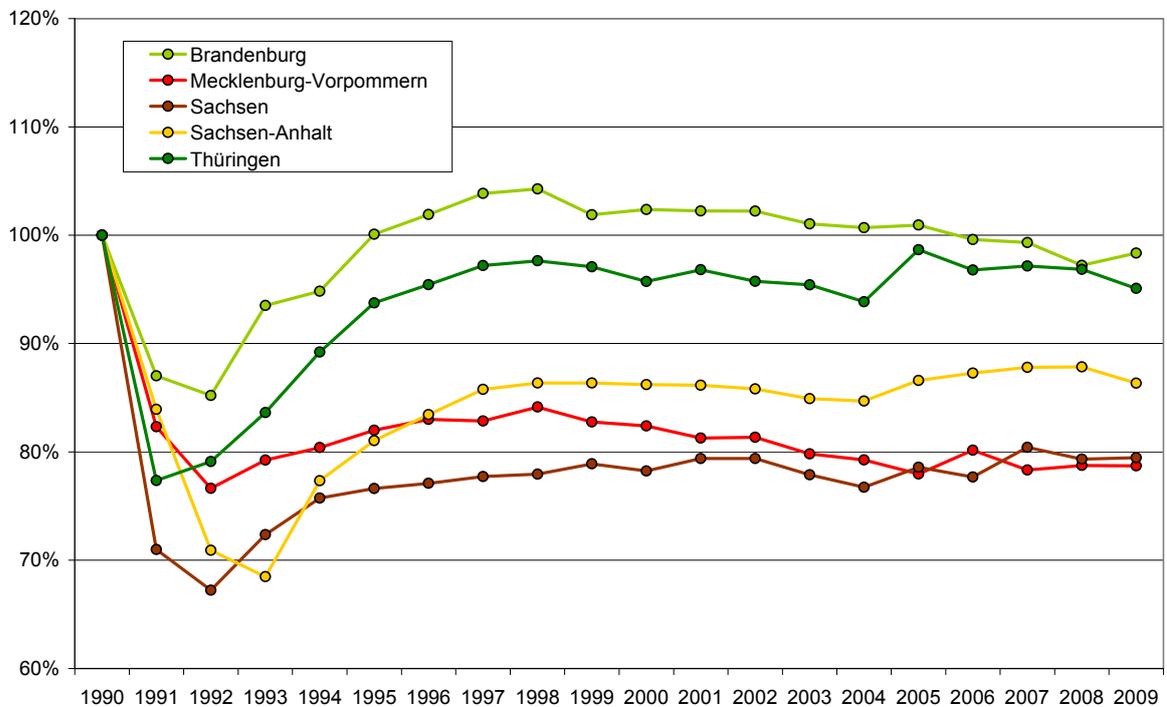
In den östlichen Bundesländern (unterer Teil der Abbildung 2) ging die Grünlandfläche nach 1990 stark zurück, da Flächen aufgrund des Strukturwandels nach der deutschen Vereinigung aus der Bewirtschaftung fielen. Mit der Konsolidierung der Agrarstrukturen und der Einführung der Ausgleichszulage sowie von Agrarumweltzahlungen für Grünlandflächen stieg die Fläche in Brandenburg und Thüringen wieder etwa auf das Ausgangsniveau an. In den übrigen neuen Bundesländern bleibt die Fläche um 15-20 % unter der Marke von 1990.

Abbildung 2: Prozentuale Entwicklung der Dauergrünlandfläche auf Länderebene (1990=100%)

a) Alte Bundesländer



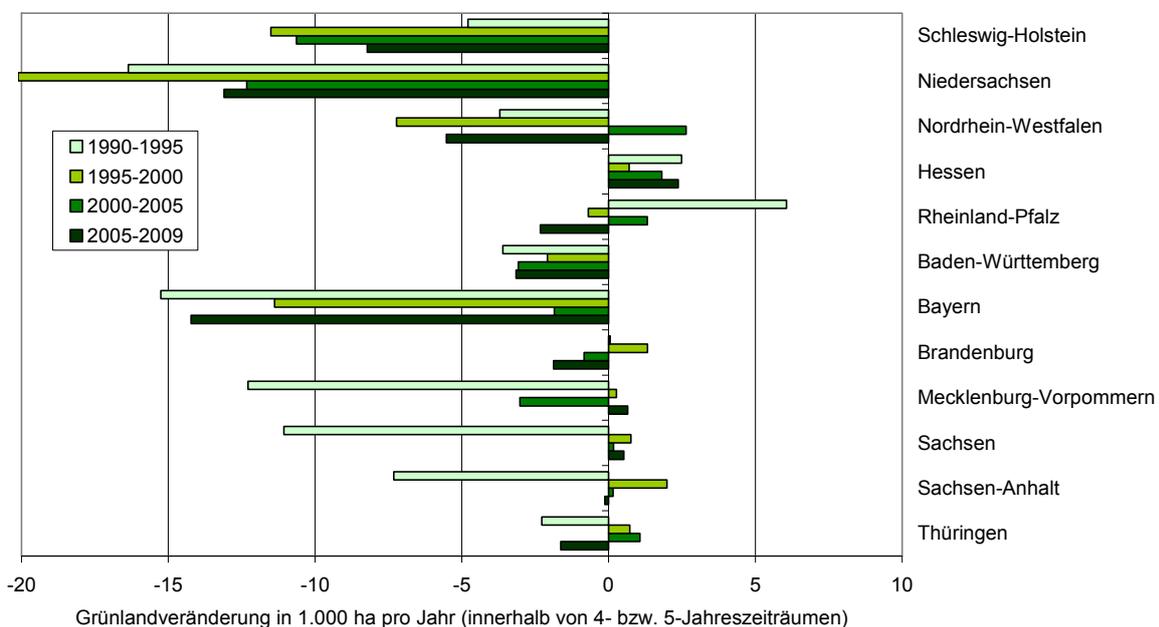
b) Neue Bundesländer



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.).

Betrachtet man die absoluten Flächenveränderungen auf Länderebene in Zeitabschnitten von vier bis fünf Jahren (s. Abbildung 3), so zeigt sich, dass flächenmäßig relevante Grünlandverluste vor allem in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern auftraten. Weiterhin lässt der Vergleich der Veränderungen auf Länderebene in den verschiedenen Zeitabschnitten erkennen, ob es sich um kontinuierliche oder diskontinuierliche Prozesse handelt. Kontinuierliche Abnahmen sind in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg zu beobachten, eine kontinuierliche Zunahme gab es in Hessen. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz traten unterschiedliche Entwicklungsrichtungen auf. In Bayern lag der Verlust zwischen 2000 und 2005 auffallend niedrig. In den östlichen Bundesländern gab es nach den Rückgängen zwischen 1990 und 1995 nur noch geringe Änderungen.

Abbildung 3: Absolute Änderung der Dauergrünlandflächen pro Jahr innerhalb von 4- bzw. 5-Jahreszeiträumen auf Länderebene (1990-2009)



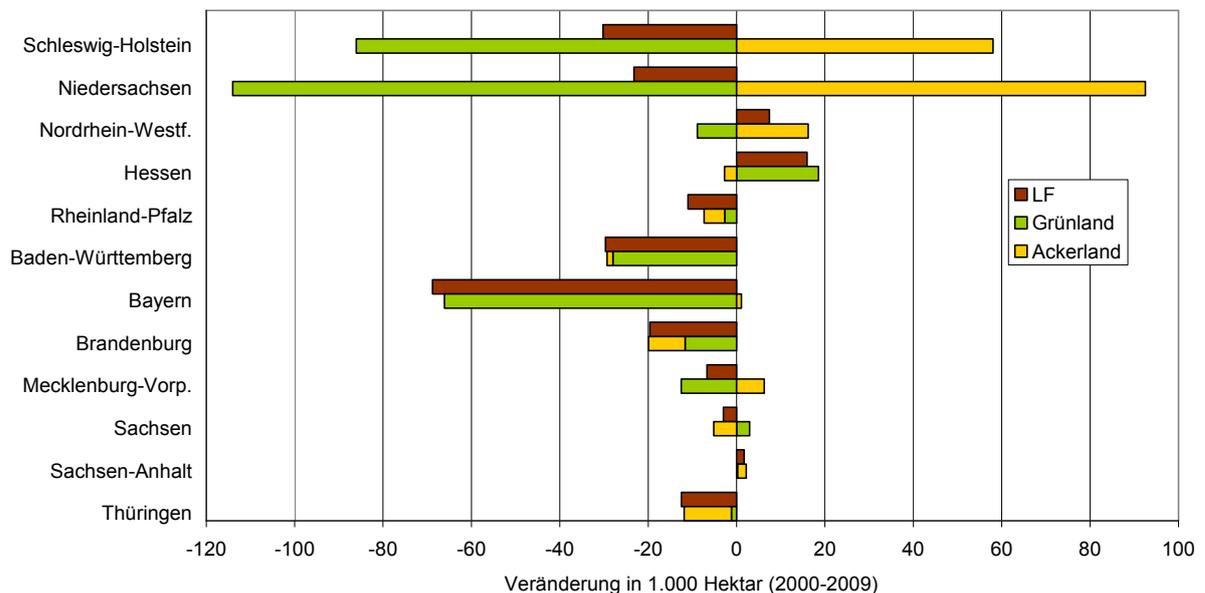
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.).

Die absoluten Flächenveränderungen des Grünlands, des Ackerlandes sowie der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) zwischen den Jahren 2000 und 2009 verliefen in unterschiedlicher Weise (s. Abbildung 4). Zum einen geht die LF in Deutschland fortlaufend zurück, vor allem durch Ausdehnung von Siedlungs- und Gewerbeflächen und auch durch Etablierung von Wald. Dies geschieht aber in regional sehr unterschiedlichem Umfang. In Baden-Württemberg und Bayern entspricht der LF-Rückgang genau dem Grünlandverlust, in Rheinland-Pfalz und Brandenburg geht der LF-Rückgang mit Acker- und Grünlandverlusten einher. Die Grünlandzunahme in Hessen begleitet eine Zunahme der LF. Dies macht Aktivierungseffekte deutlich, also die Einbeziehung zuvor nicht erfasster Grünlandflächen in die Agrarstatistik. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein übertrifft der Grünlandverlust bei weitem den LF-Rückgang, und gleichzeitig wird die Ackerfläche ausgedehnt. Dies ist ein Hinweis auf die Umwandlung von Grünland in Ackerland.

Welche Flächen beim Rückgang der LF im Einzelnen verloren gehen, lässt sich aus diesen Netto-Veränderungen auf Landesebene nicht ersehen. Die Agrarstatistik erfasst Flächen-

nutzungsänderungen nur als Saldo. So können Ackerflächen an andere Nutzungen verloren gehen, gleichzeitig aber entsprechend große Grünlandflächen in Ackerland umgewandelt werden. In der Statistik auf Landesebene ist dann aber im Saldo nicht zu erkennen, ob Ackerflächen für die landwirtschaftliche Nutzung verloren gegangen sind. Erkennbar ist nur ein LF-Verlust bei gleichzeitigem Grünlandrückgang. Um zu verstehen, welche Nutzungsänderungen im Einzelnen stattfinden und zur Gesamtentwicklung beitragen, bedarf es daher einer Analyse der Brutto-Flächenveränderungen. Dafür benötigt man möglichst valide Flächennutzungsdaten. Die InVeKoS-Daten bilden hier die derzeit beste verfügbare Datengrundlage.

Abbildung 4: Absolute Änderung von LF, Ackerland und Grünland auf Länderebene (2000-2009)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.).

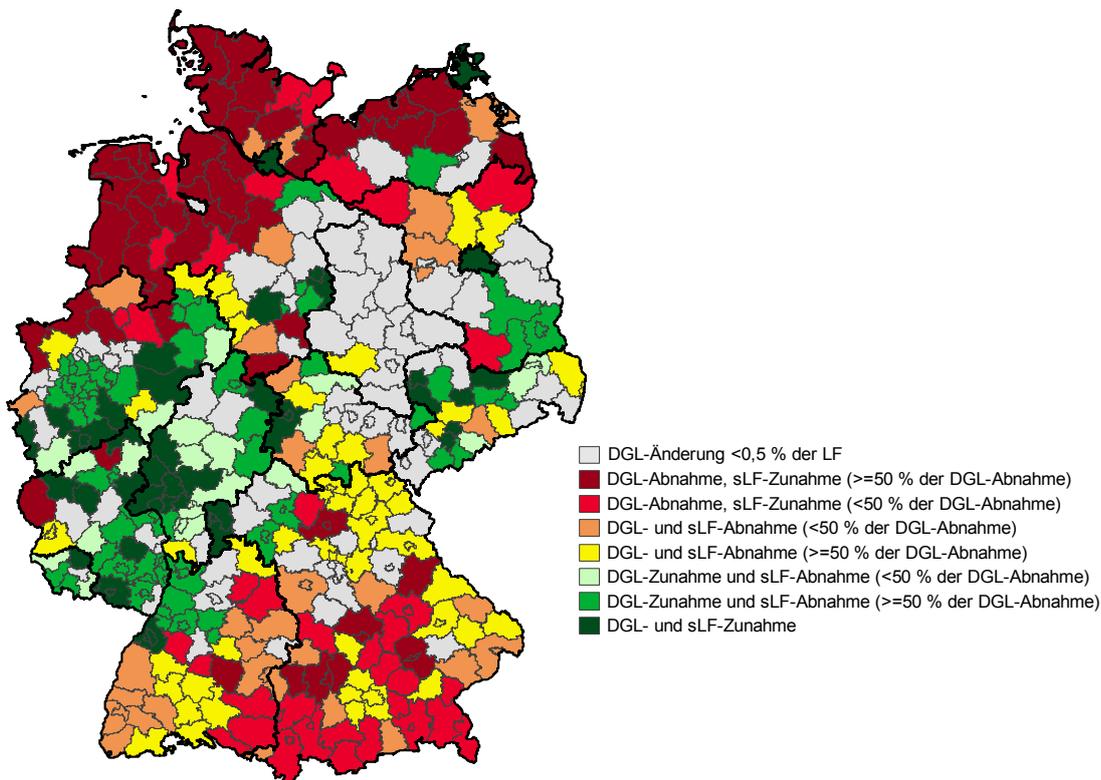
Auf Grundlage der Daten der Agrarstatistik lässt sich eine der Abbildung 4 vergleichbare Analyse der Veränderungen von Acker- und Grünland und der LF insgesamt auch auf Kreisebene durchführen. Diese dient dazu, unterschiedliche regionale Entwicklungen zu erkennen. Die Darstellung unterschiedlicher Flächennutzungsänderungen zwischen 1999 und 2007 in Karte 1 basiert auf acht Kategorien:

1. Dauergrünland-Änderung unter 0,5% der LF (Basis 2007), d.h. die Flächennutzungsänderungen haben nur geringe Bedeutung,
2. Dauergrünland-Abnahme und Zunahme der sonstigen LF, wobei die Fläche mit Dauergrünland-Abnahme größer oder gleich 50% der Zunahme der sonstigen LF ist,
3. wie 2), nur dass die Fläche der Dauergrünland-Abnahme kleiner als 50% der Zunahme der sonstigen LF ist,
4. Dauergrünland-Abnahme und Abnahme der sonstigen LF, wobei die Fläche mit Dauergrünland-Abnahme kleiner als 50% der Abnahme der sonstigen LF ist,
5. wie 4), nur dass die Fläche mit Dauergrünland-Abnahme größer oder gleich 50% der Abnahme der sonstigen LF ist,

6. Dauergrünland-Zunahme und Abnahme der sonstigen LF, wobei die Fläche mit Dauergrünland-Zunahme kleiner als 50% der Abnahme der sonstigen LF ist,
7. wie 6), nur dass die Fläche mit Dauergrünland-Zunahme größer oder gleich 50% der Abnahme der sonstigen LF ist,
8. Dauergrünland-Zunahme und Anstieg der sonstigen LF.

Karte 1 zeigt deutlich, dass der Grünlandverlust zwischen 1999 und 2007 vor allem im norddeutschen Tiefland mit einer Ausdehnung der sonstigen LF einhergeht, daneben auch in Teilen Baden-Württembergs und im südlichen Bayern. In diesen Gebieten wurde Grünland in größerem Umfang in Ackerflächen umgewandelt. Angestiegen ist die Dauergrünlandfläche bei gleichzeitiger Zunahme der LF vor allem in den Mittelgebirgslagen Westdeutschlands (südliches und östliches Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und nordwestliches Baden-Württemberg) sowie in Teilen Brandenburgs und Sachsens. In einigen Kreisen nahm das Dauergrünland zu, wobei die sonstige LF abnahm, möglicherweise aufgrund der Umwandlung von Ackerland in Grünland. Einen Rückgang sowohl von Grünland als auch der sonstigen LF verzeichneten vor allem Süddeutschland und die Region nördlich von Berlin. Hier fallen Grünlandverluste und die LF-Abnahme für Siedlung und Gewerbe zusammen. In einigen Gebieten wie etwa im Schwarzwald, im Bayerischen Wald und Thüringer Wald nimmt die LF möglicherweise aber auch durch Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzflächen ab.

Karte 1: Regionen mit unterschiedlicher Veränderung der Dauergrünlandfläche und der LF- (1999-2007)

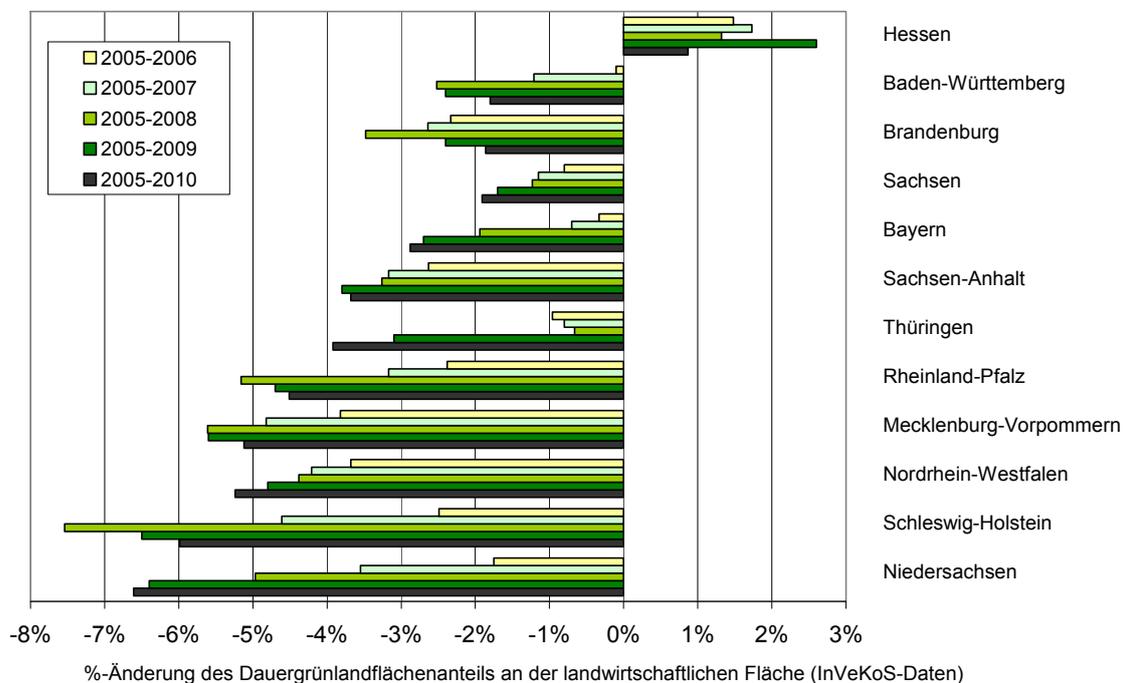


DGL = Dauergrünland; sLF: LF ohne Dauergrünland.

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2007.

Die auf Grundlage der InVeKoS-Daten aus Förderanträgen abgeleiteten Grünlandstatistiken weisen ebenfalls einen Rückgang des Anteils des Dauergrünlands an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche aus, die einzige Ausnahme bildet hier Hessen (s. Abbildung 5). Berechnet wird der Grünlandanteil auf Basis der gesamten gemeldeten Flächen, die im InVeKoS für die Flächenförderung erfasst sind. Werden Grünlandflächen nicht mehr gemeldet, aber weiter als Grünland genutzt, z.B. in Betrieben, die keine flächenbezogenen Zahlungen beantragen, oder steigt die Meldung sonstiger Flächen an, wird in der prozentualen Betrachtung ebenfalls ein Grünlandverlust ausgewiesen, auch wenn sich die realen Flächennutzungsverhältnisse nicht geändert haben. In den meisten Ländern gingen die anfänglich hohen Verlustraten nach 2005 zurück. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurde nach Einführung von Grünlandschutzverordnungen (vgl. Kapitel 4.2.2) die hohe Abnahme des Grünlandanteils gestoppt.

Abbildung 5: Änderung der Grünlandflächenanteile in der Flächenstatistik des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) auf Länderebene



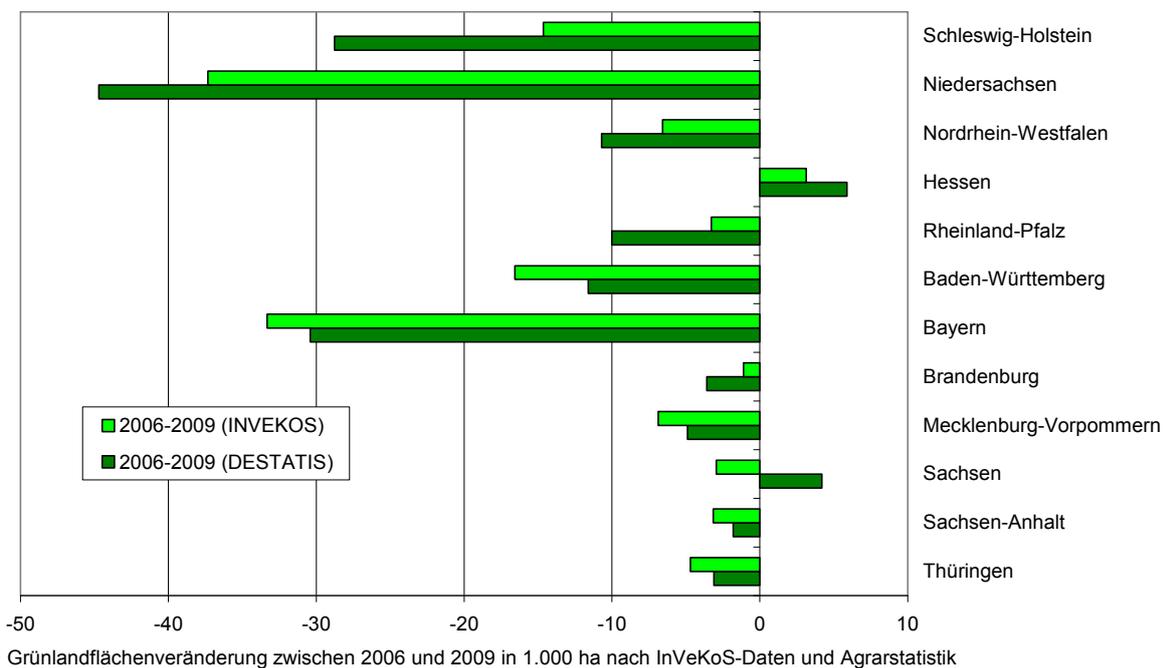
Quelle: Alliance Environnement (2007); Beantwortung der Kleinen Anfrage Bündnis 90/Die Grünen vom 15.06.2007 (Drucks. 16/5704) durch BMELV, Parl. Staatssekretär Peter Paziorek, vom 3.7.2007; Bündnis 90/Die Grünen, 2008: Pressemitteilung vom 16.4.08 mit Daten aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage; Bündnis 90/Die Grünen, 2009: Pressemitteilung vom 18.11.2009, Finanzkrise und Grünlandverordnungen bremsen Grünlandschwund; Bündnis 90/Die Grünen, 2011: Pressemitteilung vom 24. Februar 2011, Grünlandfläche nimmt in Deutschland weiter ab.

Die Gesamtfläche des im InVeKoS ausgewiesenen Dauergrünlands weicht je nach Jahr um bis zu 5 % von den Daten der Agrarstatistik ab. Dies ist mit unterschiedlichen Erfassungssystemen und divergierenden definitorischen Abgrenzungen zu erklären. Während die Agrarstatistik Betriebe unter 2 Hektar nicht berücksichtigt, bezieht sich die Agrarförderstatistik auf Grundlage der InVeKoS-Daten auf alle Betriebe, die die Betriebsprämie oder Zahlungen der 2. Säule beantragen. Zudem gibt es Ausnahmeregelungen für Ackerflächen, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen freiwillig in Grünland umgewandelt wurden. Diese bleiben bei der Ermittlung des Grünlandanteils in der Agrarförderstatistik außen vor. Weitere Abweichungen können durch unterschiedliche Abgrenzungen von Feldgras oder Wechselgrünland mit weniger als fünf Jahren Nutzungsdauer außerhalb der Fruchtfolge entstehen. Grün-

land, das als Ersatzfläche gemäß Cross-Compliance-Auflagen neu etabliert wurde, zählt in der Förderstatistik vom ersten Jahr an als Dauergrünland. Für Förderanträge ist die Deklaration als Dauergrünland oder Wechselgrünland rechtlich relevant, denn Wechselgrünland gilt als Ackerland. In der Agrarstatistik aber hat die diesbezügliche Auskunft der Landwirte keine rechtlichen Konsequenzen für die Flächennutzungsmöglichkeiten. Weiterhin können Probleme mit der Beihilfeberechtigung extensiver, mit Röhricht oder Gebüsch durchsetzter Grünlandflächen dazu führen, dass InVeKoS diese nicht erfasst (DVL & NABU 2009).

Abbildung 6 vergleicht die in der Agrarstatistik (DESTATIS) und in den InVeKoS-Daten ausgewiesenen, absoluten Grünlandflächenveränderungen zwischen 2006 und 2009. Aufgrund der erläuterten, unterschiedlichen Erfassungssysteme kommt es zum Teil zu deutlichen Unterschieden. Für Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg weist die Agrarstatistik deutlich höhere Grünlandverluste aus als die InVeKoS-Daten. In Baden-Württemberg und Bayern sowie in den anderen östlichen Bundesländern ist es genau umgekehrt. Demnach enthüllt der Abgleich beider Datengrundlagen relevante Abweichungen. Rückgänge von Dauergrünland in den Datensätzen können daher auch auf statistische Effekte zurückzuführen sein und bedeuten nicht in jedem Fall auch tatsächliche Verluste von Dauergrünlandflächen. So kann z.B. der Ausschluss von verbuschtem Dauergrünland von der Förderung zu statistischen Abweichungen führen, da das InVeKoS diese Flächen dann nicht mehr erfasst.

Abbildung 6: Absolute Änderung der Grünlandflächen nach InVeKoS- und DESTATIS-Daten zwischen 2006 und 2009



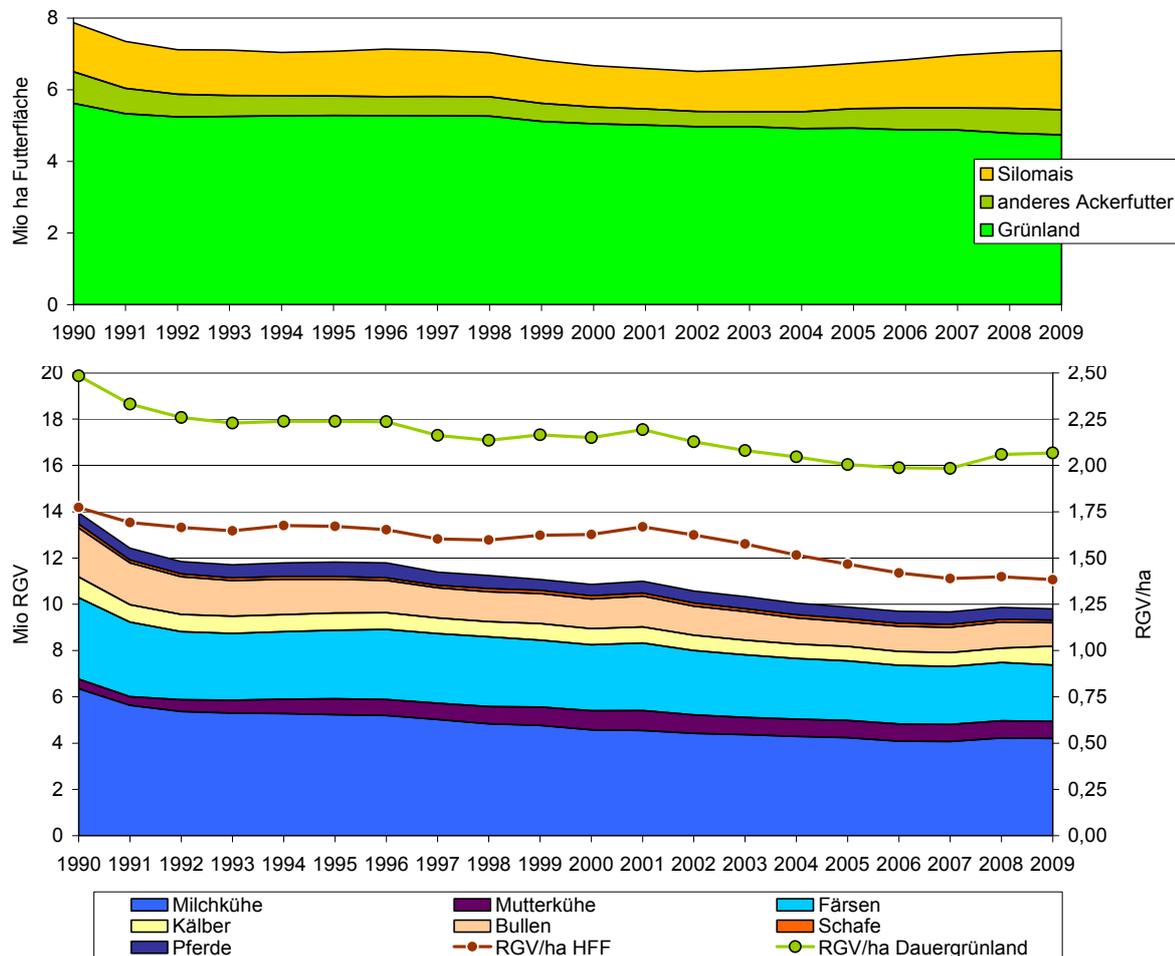
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.) sowie Alliance Environnement (2007); Bündnis 90/Die Grünen, 2009: Pressemitteilung vom 18.11.2009, Finanzkrise und Grünlandverordnungen bremsen Grünlandsschwund.

3.2 Triebkräfte für die Abnahme von Grünlandflächen

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Hauptfutterfläche und des Raufutter verzehrenden Viehbestands. Zwischen 1990 und 2009 ist die Hauptfutterfläche ohne Silomais, also Dauergrünland, Feld- und Klee gras sowie Futterhackfrüchte, um mehr als 1 Million Hektar, von 6,5 auf unter 5,5 Millionen Hektar, zurückgegangen. Die Silomaisfläche hat sich seit 2003 aufgrund der Förderung der Biogasproduktion durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG, vgl. Kapitel 4.4.1) gegenüber 2002 um mehr als 0,5 Millionen Hektar ausgedehnt. Der Bestand an Raufutter verzehrenden Großvieheinheiten ging von 1990 bis 2009 von 14 auf unter 10 Millionen zurück. Etwa die Hälfte dieses Rückgangs vollzog sich zwischen 1990 und 1992 durch den Strukturwandel in den östlichen Bundesländern. Ausgehend vom Rückgang der Milchkuhzahl sank nach 1992 der Rinderbestand weiter deutlich ab. Auf Rinder entfallen über 90 % der gesamten RGV. Dass die Ausdehnung der Mutterkuhhaltung im Laufe der 1990er Jahre ausgebaut wurde, konnte den Rückgang nicht kompensieren. Die durchschnittliche Besatzdichte ging im betrachteten Zeitraum von knapp 1,8 RGV/ha auf etwa 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche zurück. Das Grünlandextensivierungsprogramm der GAK (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) begreift eine Besatzdichte bis 1,4 RGV/ha als extensive Bewirtschaftung und fördert sie ggf. mit einer Extensivierungsprämie. Der Mindestbesatz von 0,3 RGV/ha ist dabei nicht zu unterschreiten (BMELV 2010). Übersteigt die Bestandsdichte 1,4 RGV/ha, lässt dies demgegenüber auf eine intensive Bewirtschaftungsform schließen.

Die Ausdehnung der Silomaisfläche für die Produktion von Biogas-Gärs substraten „verdünnt“ den RGV-Bestand auf eine größere „Futterfläche“, die zum Teil der Gärs substratproduktion dient. Grünland wird im Gegensatz zu Mais bisher nur in geringem Umfang für die Gärs substratproduktion genutzt. Die Agrarstruktur erhebung 2007 weist ca. 37.000 Hektar Grünland als Fläche für Gärs substratproduktion aus, dies entspricht 10 % der gesamten Gärs substratfläche. Auf Mais entfielen etwa 64 % dieser Fläche (FDZ 2010). Reduziert man die berechnete Hauptfutterfläche um den Zuwachs der Silomaisfläche zwischen 2002 und 2009 von ca. 530.000 Hektar, ergibt sich für 2009 eine Besatzdichte von 1,5 RGV/ha Hauptfutterfläche. Bezogen auf das Grünland ging die RGV-Besatzdichte von knapp 2,5 RGV/ha im Jahr 1990 auf etwa 2 RGV/ha im Jahr 2009 zurück. Signifikante Verdünnungseffekte aufgrund der Gärs substratproduktion traten bislang nicht auf. Somit kam es im bundesweiten Durchschnitt zu einer deutlichen Extensivierung der Grünlandnutzung.

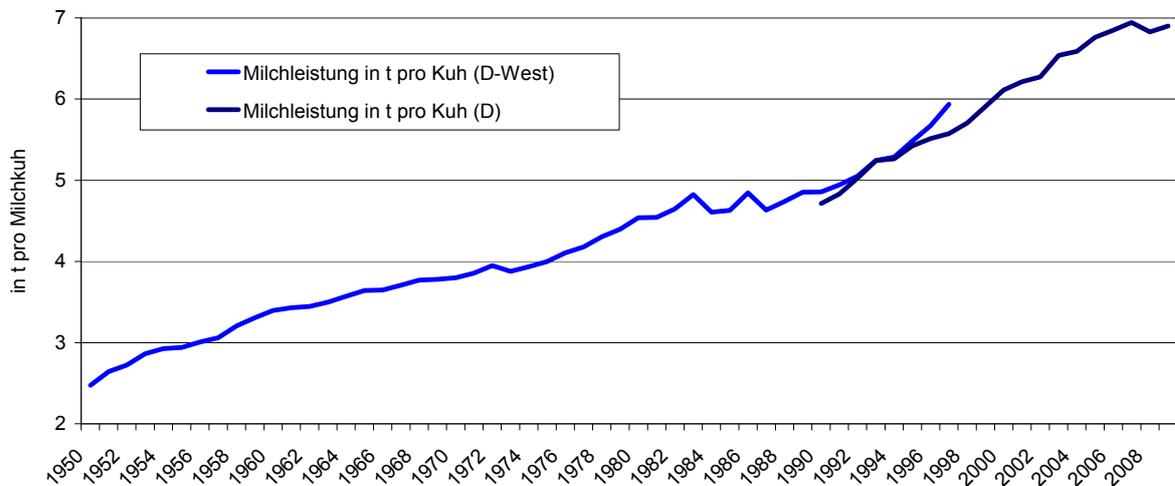
Abbildung 7: Entwicklung des Raufutter verzehrenden Viehbestands und der Hauptfutterfläche (1990-2009)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 3 Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung (div. Jgg.) sowie Reihe 4 Viehbestand und tierische Erzeugung (div. Jgg.).

Abbildung 8 zeigt die Milchleistungssteigerung von 1950 bis 2009. Aufgrund züchterischer Fortschritte und veränderter Haltungs- und Fütterungsbedingungen hat sich die Jahresleistung der Milchkuhe in den letzten 20 Jahren um etwa 45 % erhöht. Diese Entwicklung führte zusammen mit der Begrenzung der Milchproduktion durch die EG-Milchmarktordnung zur Umstrukturierung der Rinderbestände. So verringerte sich die Zahl der Milchkuhe und Jungrinder. Durch die mit steigender Leistung erhöhten Ansprüche der Milchkuhe an Energiedichte und Proteingehalt des Futters dürfte sich auch die Art der Grünlandnutzung stark verändert haben. So dürfte die Bedeutung der Grassilageproduktion gestiegen und die der Heuproduktion zurückgegangen sein. Zur Dokumentation solcher Änderungen der Grünlandnutzungsintensität fehlen aber geeignete statistische Erhebungen.

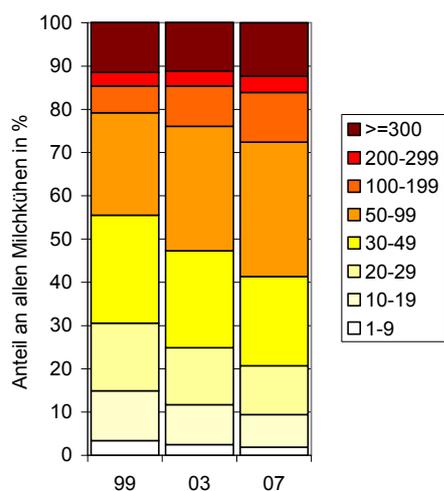
Abbildung 8: Entwicklung der Milchleistung in kg pro Kuh und Jahr (1950-2009)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 4.2.2 Milcherzeugung und -verwendung (div. Jgg.).

Der biologisch-technische Fortschritt in der Milchproduktion ging einher mit einem beschleunigten Agrarstrukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten. Zwischen 1999 und 2007 verringerte sich die Zahl der Milchkühe haltenden Betriebe um 4 %, während die Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nur um 2,6% abnahm. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Verteilung der Milchviehbestände auf unterschiedliche Bestandsgrößen für die Jahre 1999, 2003 und 2007. Während der Anteil der Betriebe mit bis zu 50 Milchkühen zurückging, haben insbesondere die Betriebe zwischen 50 und 200 Milchkühen an Bedeutung gewonnen.

Abbildung 9: Betriebsgrößenstruktur in der deutschen Milchviehhaltung



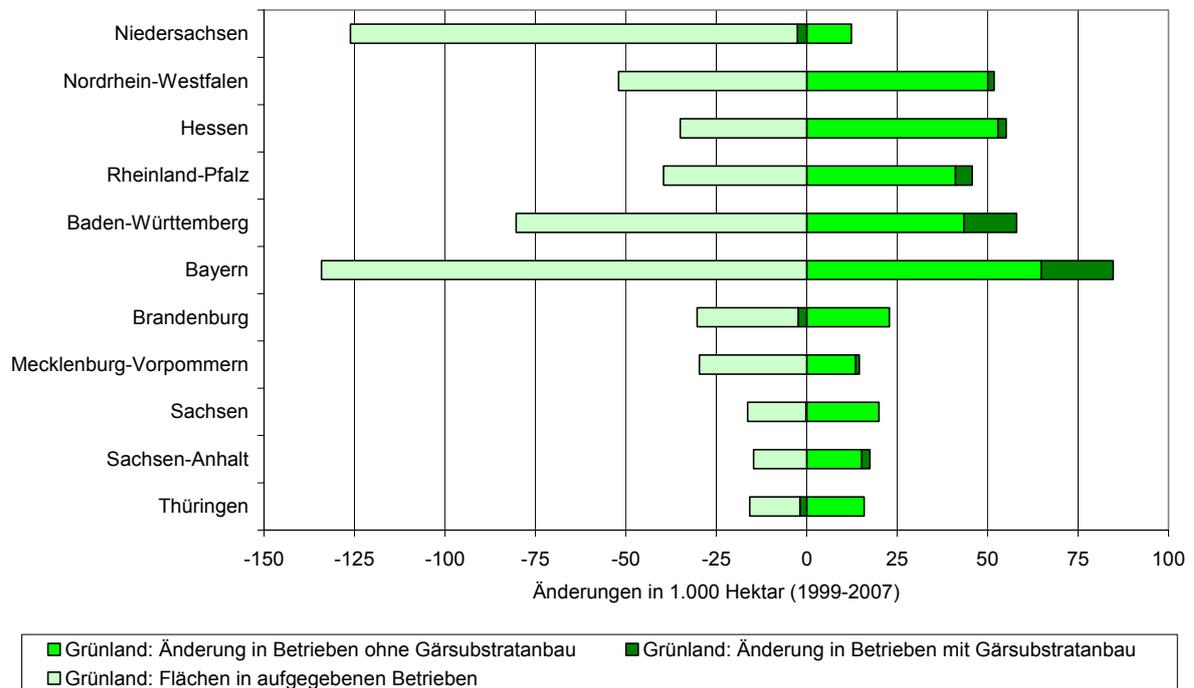
Quelle: Stat. Jahrbuch Ernährung, Landw. u. Forsten, 2008.

Mit diesem Strukturwandel geht eine Umverteilung der Flächen einher. Während sich für Ackerland leicht ein Pächter finden lässt, gilt dies für Grünland nicht in jedem Fall, da sich dort die Nutzungsmöglichkeiten in der Regel auf Biogasproduktion und Viehhaltung beschränken.

Abbildung 10 zeigt den Umfang der Grünlandflächen im Jahr 1999, die zwischen 1999 und 2007 aufgegeben wurden. Diese Flächen sind entweder von Nachfolgebetrieben aufgenommen worden oder in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung übergegangen. In den westlichen Bundesländern wurden zwischen 1999 und 2007 auf Landesebene zwischen 11 und 15 % des Dauergrünlands von landwirtschaftlichen Betrieben aufgegeben, in den östlichen Bundesländern waren es 8-11 %. Weiterhin dokumentiert die Abbildung den Grünlandflächenzuwachs in den verbleibenden Betrieben, wobei nach Betrieben mit und ohne Gärsubstratanbau für die Biogasproduktion im Jahr 2007 unterschieden wird. Betrachtet man Betriebe, die auch noch in 2007 bestanden, lag der Grünlandzuwachs z.T. deutlich unter der Grünlandfläche der aufgegebenen Betriebe. Werden Betriebe mit Gärsubstratanbau einzeln betrachtet, so zeigt sich, dass diese in einigen Ländern ihre Grünlandfläche seit 1999 verringert haben (Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen). In den meisten anderen Ländern kam es in diesen Betrieben insgesamt aber zu einem Zuwachs an Grünlandflächen.

Bei betrieblichem Flächenwachstum steigt meist auch die betriebliche Grünlandfläche. Gleichzeitig kommt es aber mitunter zu Umwandlungen von Grünland in Ackerland, ohne dass dies zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, denn die Agrarstatistik weist die Flächennutzungen nur als betriebliche Summe aus. Die Umwandlung von Grünland in Ackerland ist in der Agrarstatistik auf Betriebsebene nicht erkennbar, da Grünlandflächenverluste durch Zupacht anderer Flächen überlagert werden können. Da die verbleibenden Landwirtschaftsbetriebe oft ein hohes Flächenwachstum aufweisen, ist eine Analyse der Grünlandumwandlungen auf Grundlage der einzelbetrieblichen Daten der Agrarstrukturerhebung nur mit Einschränkungen möglich.

Abbildung 10: Grünlandflächenänderung unter Berücksichtigung der zwischen 1999 und 2007 aufgegebenen Betriebe

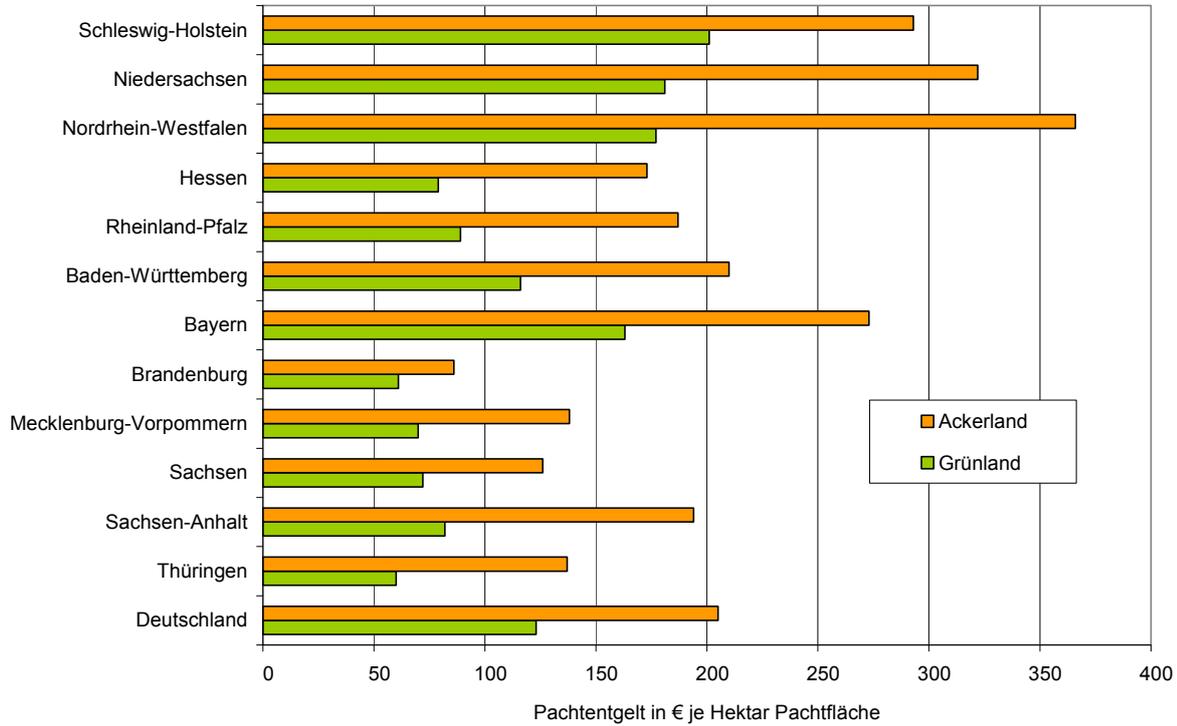


Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturserhebungen 1999 und 2007.

Als Folge der unterschiedlich guten Verwertungsmöglichkeiten von Acker- und Grünland differieren die durchschnittlichen, in der Agrarstatistik für die Landesebene ausgewiesenen Pachtentgelte für Acker- und Grünlandflächen. In den meisten Ländern liegt die Pacht für Ackerland um über 100 € pro Hektar über der für Grünland. Die unterschiedlichen Summen spiegeln die für Grünland geringere Bodenrente wider, und zeigen, dass die Umwandlung in Ackerland betriebswirtschaftlich vorteilhaft ist. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die in der Statistik erfassten Grünlandflächen bezüglich der Standort und Ertragspotentiale hinter den Ackerflächen zurück bleiben. Die unterschiedlichen Pachtentgelte sind auf unterschiedliche Standortqualitäten zurückzuführen. Ein Vergleich der Pachtentgelte für Acker- und Grünlandflächen mit ähnlichem Standort ist anhand der vorliegenden, aggregierten Daten nicht möglich. Vor diesem Hintergrund sind die Differenzen der durchschnittlichen Pachtentgelte auf Landesebene mit Vorsicht zu interpretieren (s. Abbildung 11).

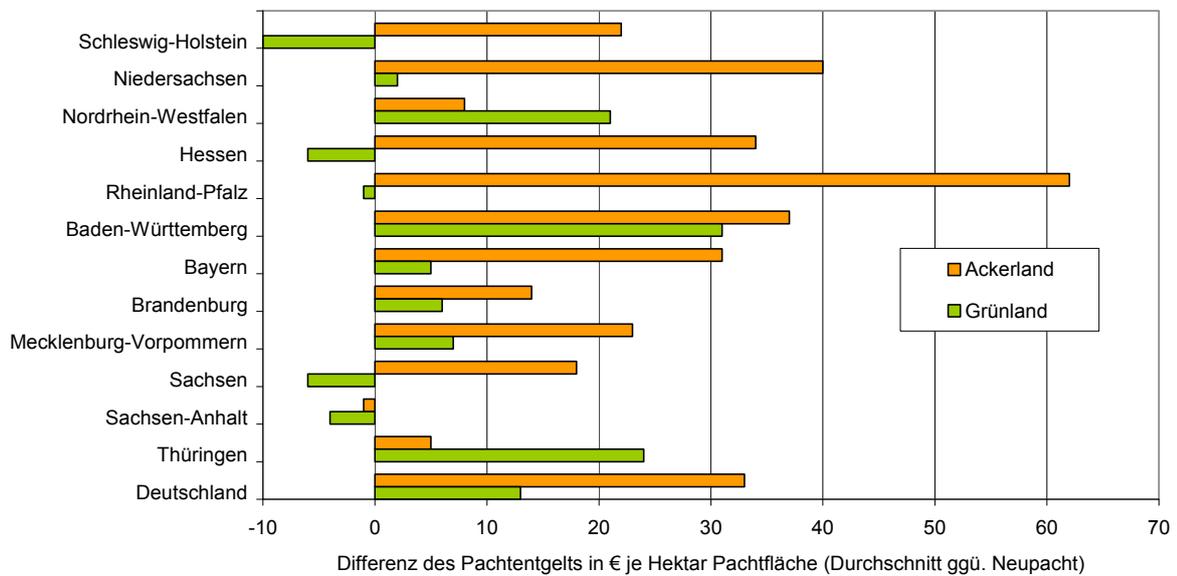
Abbildung 12 zeigt für das Jahr 2007 die Differenz zwischen der durchschnittlichen Alt- und Neupacht innerhalb der letzten zwei Jahre. In der Mehrheit der Länder stiegen die Pachtentgelte je Hektar für Ackerland deutlich stärker als die für Grünland. Diese Divergenz verweist auf die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit und betriebswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Ackernutzung gegenüber der Grünlandnutzung. Dieser Trend ist eine wichtige ökonomische Triebkraft für die Umwandlung von Grünland in Ackerland.

Abbildung 11: Pachtentgelte für Ackerland und Grünland auf Länderebene (2007)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.6, Eigentums- und Pachtverhältnisse. Agrarstrukturerhebung 2007.

Abbildung 12: Differenz der durchschnittlichen Pachtentgelte gegenüber Neupacht für Ackerland und Grünland auf Länderebene (2007)

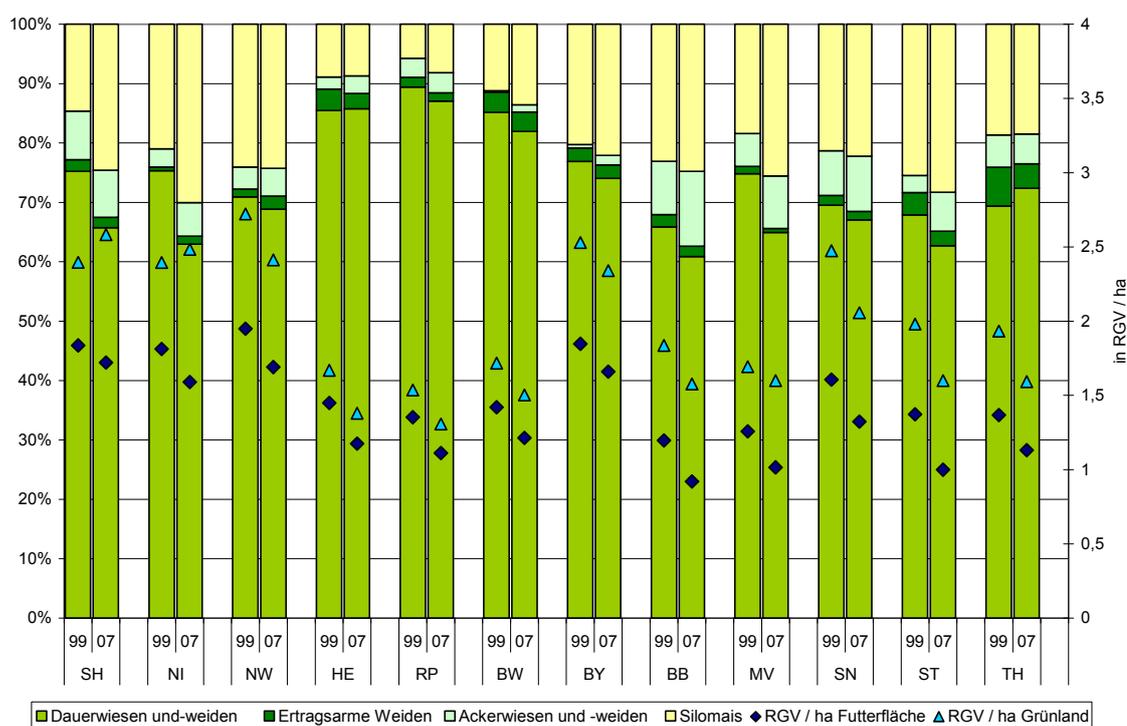


Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.6, Eigentums- und Pachtverhältnisse. Agrarstrukturerhebung 2007.

3.3 Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und der Entwicklung des RGV-Bestands und der Milchproduktion auf regionaler Ebene

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie stark der Zusammenhang zwischen der Grünlandflächenentwicklung und dem Umfang des Grünland verwertenden Viehbestands ist. Abbildung 13 zeigt die prozentuale Verteilung der Futterflächen und der RGV-Besatzdichte pro Hektar Hauptfutterfläche und pro Hektar Dauergrünland für die Jahre 1999 und 2007. In allen Bundesländern ist die Besatzdichte pro Hektar Hauptfutterfläche gesunken. Nur Schleswig-Holstein und Niedersachsen verzeichneten einen Anstieg der RGV-Besatzdichte pro Hektar Dauergrünland. Die Besatzdichten liegen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern am höchsten. In Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sind sie mit 1-1,4 RGV/ha³ deutlich niedriger, gleichzeitig liegt der Anteil der Grünlandflächen an der gesamten Hauptfutterfläche sehr hoch. In den östlichen Bundesländern ist die Besatzdichte je Hektar Hauptfutterfläche ebenfalls niedrig, die Bedeutung des Grünlands aber geringer.

Abbildung 13: Struktur der Futterflächen und RGV-Besatzdichten nach Ländern (1999, 2007, alle Betriebe zusammen)



Quelle: CAPRI-Datensatz für 1999 und 2007.

Abbildung 13 und Abbildung 14 veranschaulichen die Futterfläche (hier in Millionen Hektar) sowie die Besatzdichte je Hektar für 1999 und 2007 in spezialisierten Milchviehbetrieben sowie in allen anderen Betrieben. Die sozioökonomische Abgrenzung der Milchviehbetriebe

³ Nach dem Grünlandextensivierungsprogramm der GAK (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) gilt eine Besatzdichte bis 1,4 RGV/ha als extensive Bewirtschaftung (vgl. Abschnitt 3.2).

erfolgt nach der Betriebstypisierung der EU. Es liegt somit eine duale Entwicklung vor, bei der auf der einen Seite die spezialisierten Milchviehbetriebe mit vergleichsweise hoher Wert-schöpfung eine stabile bis steigende Intensität aufweisen, während die übrigen, Grünland bewirtschaftenden Betriebe die Futterflächen- und Grünlandnutzung drastisch extensiviert haben. Dies wirft die Frage nach der künftigen, ökonomisch tragfähigen Bewirtschaftung des Grünlands außerhalb der spezialisierten Milchviehbetriebe auf.

Abbildung 14: Futterflächen und RGV-Besatzdichten nach Ländern (1999, 2007)

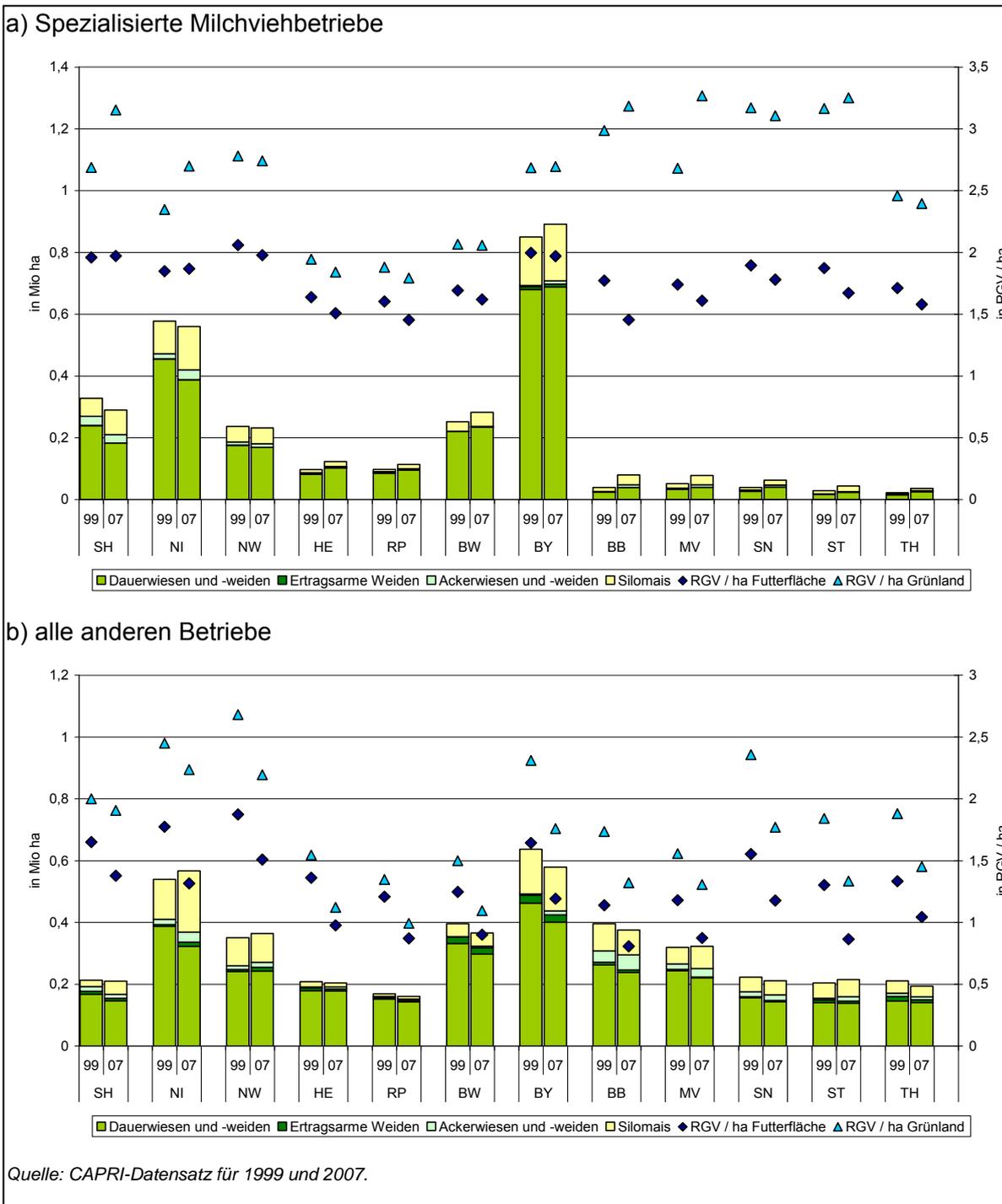
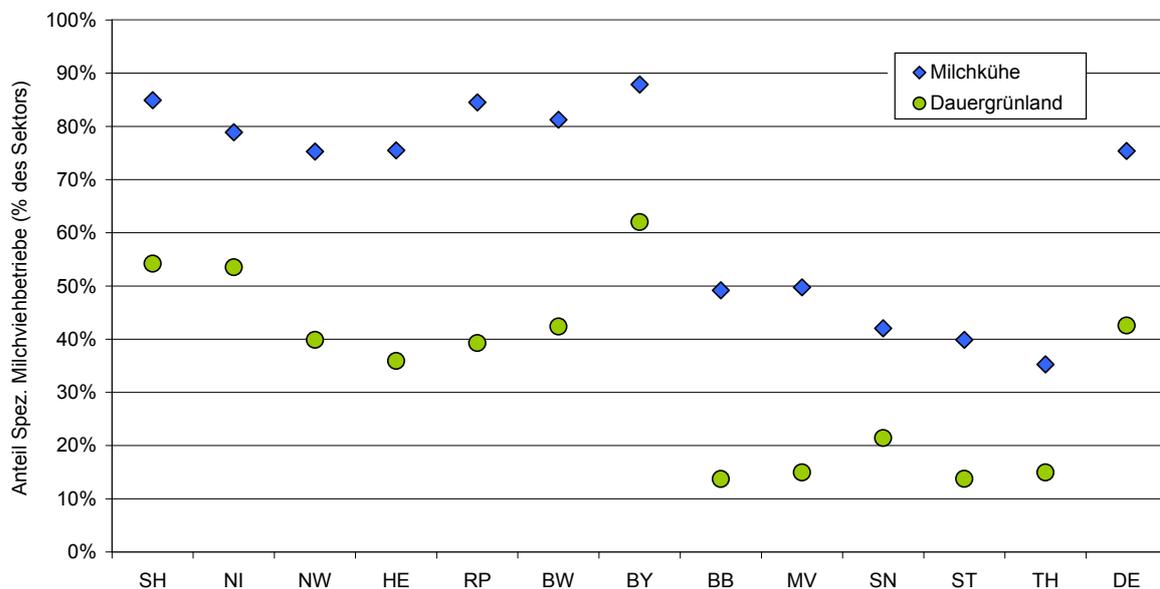


Abbildung 15 zeigt, dass diese spezialisierten Betriebe etwa 75% des Milchkuhbestandes in Deutschland halten, aber nur gut 40 % des Dauergrünlandes bewirtschaften. In Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern fällt der Unterschied der Anteile geringer aus, weil die spezialisierten Milchviehbetriebe dort einen höheren Anteil an Dauergrünland bewirtschaften. In den östlichen Bundesländern liegt der Anteil der spezialisierten Betriebe niedriger, da es hier mehr Verbundbetriebe gibt.

In spezialisierten Milchviehbetrieben, die einen großen Teil der Wertschöpfung der Rinderhaltung realisieren, ging die Besatzdichte je Hektar Hauptfutterfläche zwischen 1999 und 2007 nur geringfügig zurück, blieb stabil oder stieg sogar an, wie beispielsweise in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Bei steigender Milchleistung je Kuh ist somit von einer stabilen bis steigenden Intensität der Futterflächennutzung auszugehen. In allen anderen Betrieben sanken die Besatzdichten von einem bereits deutlich niedrigeren Ausgangsniveau weiter stark ab.

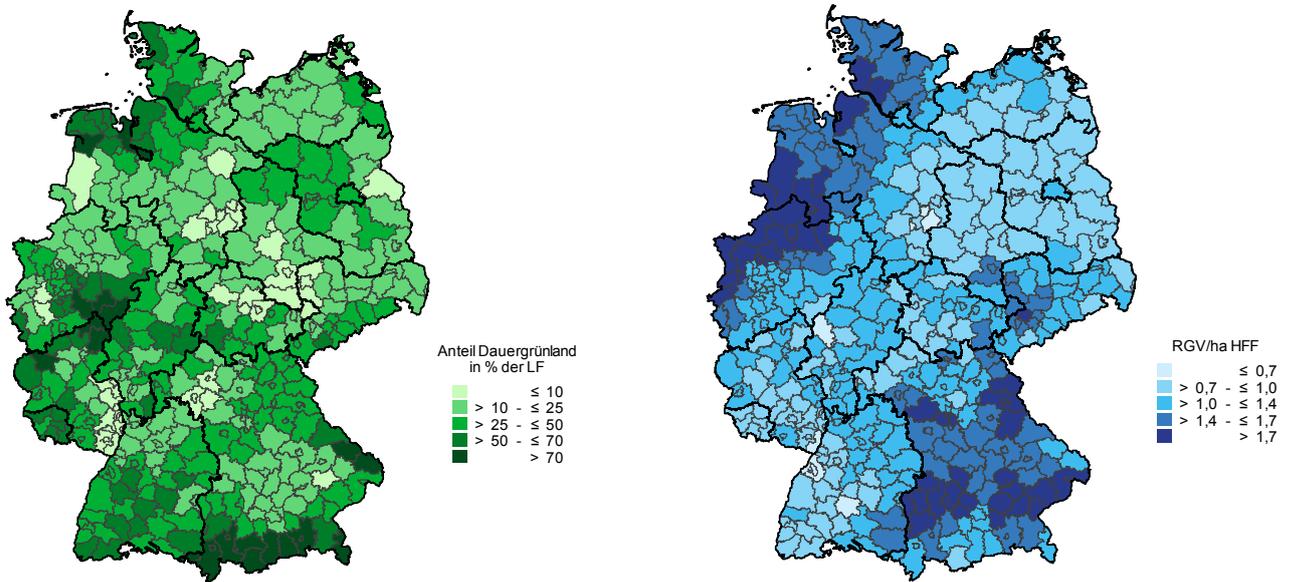
Abbildung 15: Anteil spezialisierter Milchviehbetriebe am Milchkuhbestand und an der Dauergrünlandfläche (2007)



Quelle: CAPRI-Datensatz für 2007.

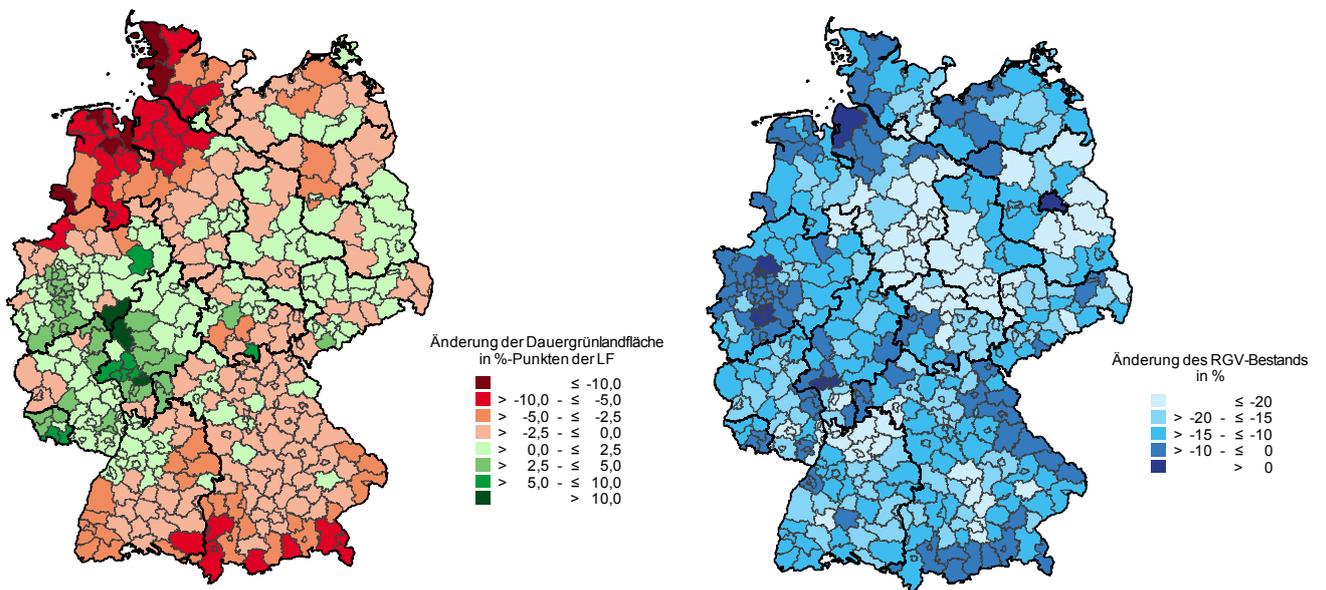
Die folgende Karte 2 stellt die regionale Verteilung des Dauergrünlandes und der RGV-Besatzdichte je Hektar Hauptfutterfläche auf Kreisebene dar. Regionen mit besonders hohen Besatzdichten sind nur in den Marschgebieten der Nordseeküste mit Gebieten mit hohem Grünlandanteil deckungsgleich. Meist sind die Besatzdichten aber in Gebieten mit Grünlandanteilen unter 50 % an der LF besonders hoch, etwa im westlichen Niedersachsen, im nördlichen Nordrhein-Westfalen und in Bayern zwischen Donau und Voralpengebiet. Karte 3 zeigt die Änderungen der Dauergrünlandfläche (in Prozentpunkten der LF) und des RGV-Bestands zwischen 1999 und 2007. Auffällig ist, dass in Nordwestdeutschland und im Alpenraum vergleichsweise stabile RGV-Bestände mit besonders hohen Rückgängen des Dauergrünlandes einhergehen.

Karte 2: Anteil Dauergrünland in % der LF (links) sowie RGV je ha Hauptfutterfläche (rechts) (2007)



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebung 2007.

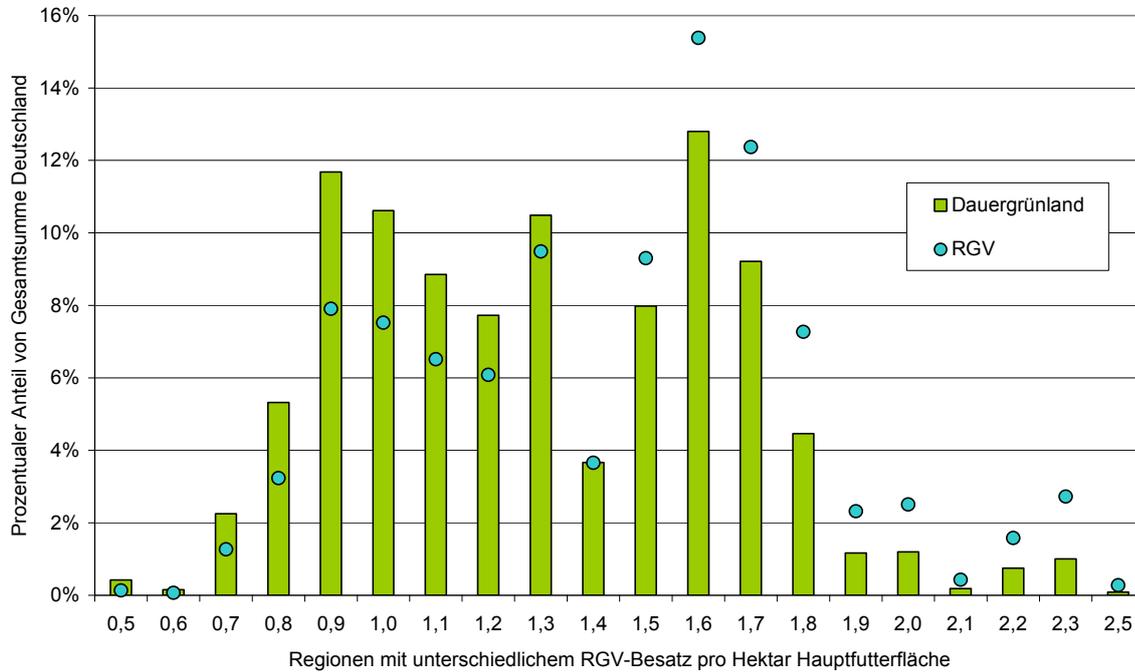
Karte 3: Änderung der Dauergrünlandfläche in %-Punkten der LF (links) sowie Änderung des RGV-Bestands in % (rechts) (1999-2007)



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2007.

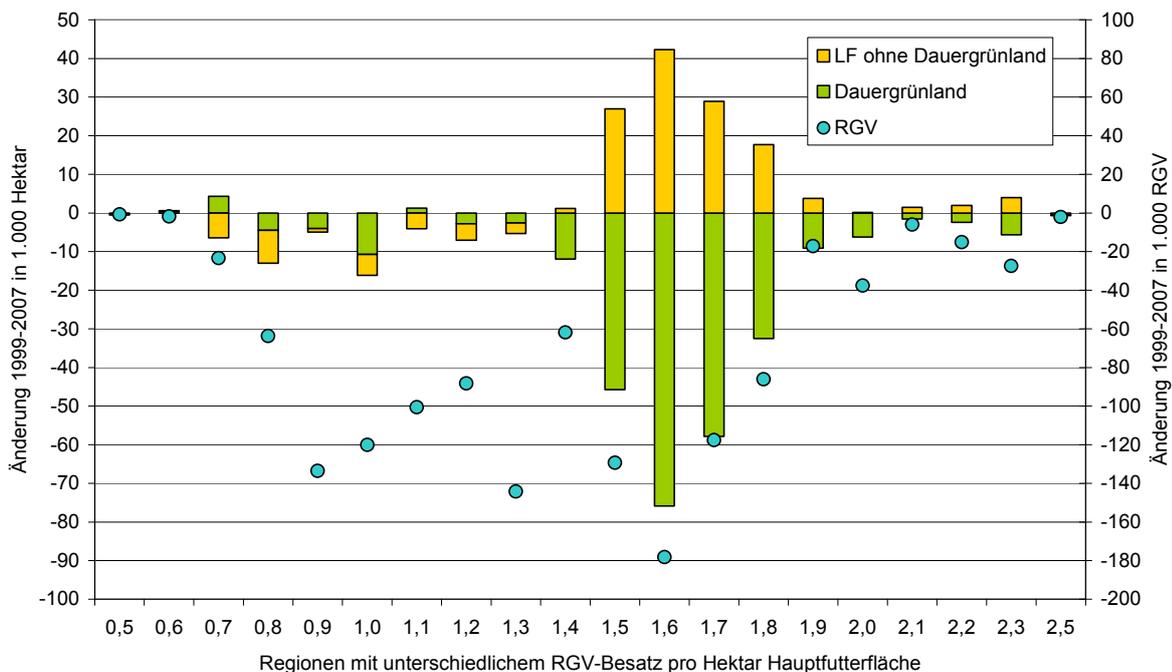
Dass der Zusammenhang zwischen RGV-Bestandsentwicklung und Grünlandflächenveränderung nicht so eng und eindeutig ist, zeigen auch die nachfolgenden Abbildungen. Dort sind Regionen nach der Höhe ihrer Besatzdichte (RGV pro Hektar Futterfläche) gruppiert. Abbildung 16 zeigt, wie sich die Anteile von Dauergrünland sowie RGV jeweils auf diese Regionsgruppen verteilen. Die dargestellten Grünlandflächen (grüne Balken) und die RGV-Bestände (blaue Punkte) ergeben jeweils auf Bundesebene die Gesamtsumme von 100%. Es gibt zwei Besatzdichte-Bereiche mit besonders hohen Grünlandflächenumfängen, und zwar zwischen 0,8 und 1,4 sowie zwischen 1,5 und 1,8 RGV/ha Hauptfutterfläche. Abbildung 17 zeigt, dass zwar in allen Gebietsgruppen hohe RGV-Bestandsrückgänge auftreten, sich Grünlandflächenrückgänge aber auf den Bereich von 1,5 und 1,8 RGV/ha Hauptfutterfläche konzentrieren. Gleichzeitig gehen diese Verluste mit einer Ausdehnung der sonstigen LF einher.

Abbildung 16: Prozentuale Verteilung der Dauergrünlandfläche und des Bestands an Raufutter verzehrenden Großvieheinheiten (RGV) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebung 2007.

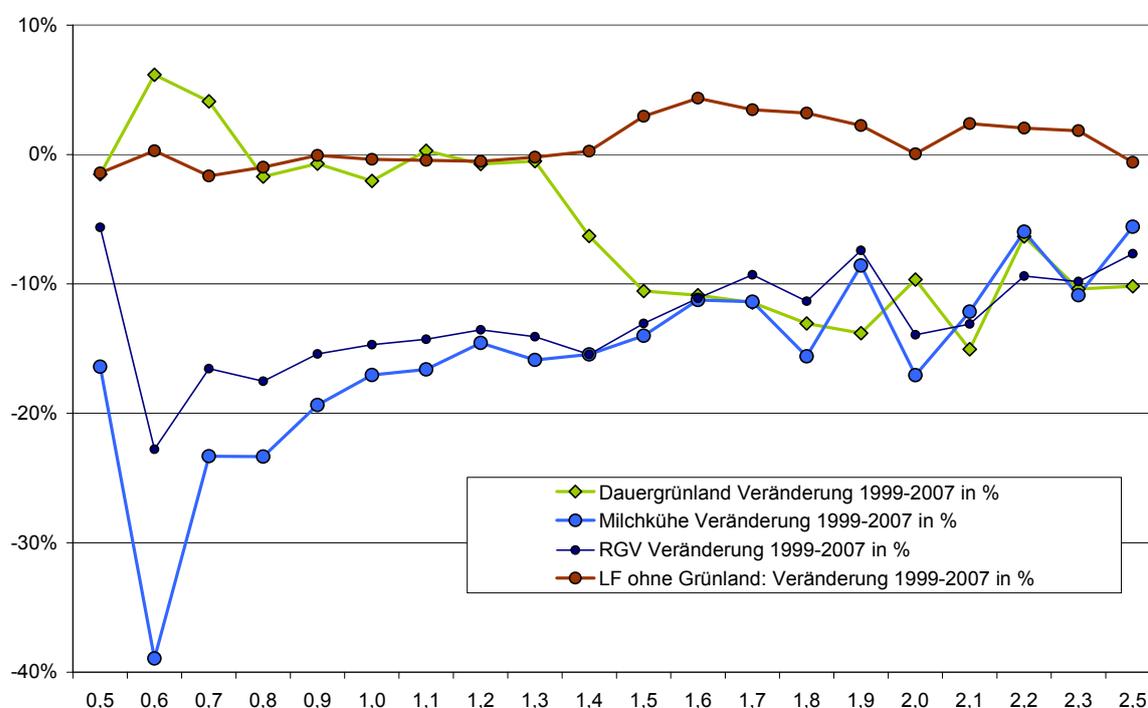
Abbildung 17: Absolute Änderung der Dauergrünlandfläche, der LF ohne Dauergrünland und des RGV-Bestands (1999-2007) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2007.

Abbildung 18 belegt, dass die prozentualen RGV- und Milchvieh-Bestandsrückgänge im Besatzdichte-Bereich zwischen 0,8 und 1,4 RGV/ha besonders hoch liegen, es aber im Durchschnitt nicht zu Grünlandverlusten gekommen ist. Im Bereich 1,5 und 1,8 RGV/ha fällt der RGV- und Milchvieh-Bestandsrückgang vergleichsweise gering aus, allerdings treten hohe prozentuale Dauergrünlandrückgänge auf. Der Silomaisanbau steigt in diesem Bereich besonders stark an. Die Abbildungen zeigen, dass der RGV- und Milchvieh-Bestandsrückgang nicht in allen Regionen mit einem entsprechenden Rückgang der Grünlandflächen einhergeht. Die Wirkungen der Viehbestandsrückgänge auf den Grünlandflächenumfang werden durch Intensivierungs- und Extensivierungstendenzen im Futterbau überlagert. Während in Regionen mit höheren Besatzdichten eine weitere Intensivierung der Futterproduktion stattfindet, wird die Grünlandnutzung in Regionen mit geringeren Besatzdichten weiter extensiviert.

Abbildung 18: Relative Änderung der Dauergrünlandfläche, der LF ohne Dauergrünland, des Milchkuh- und des RGV-Bestands (1999-2007) in Abhängigkeit von der regionalen RGV-Besatzdichte



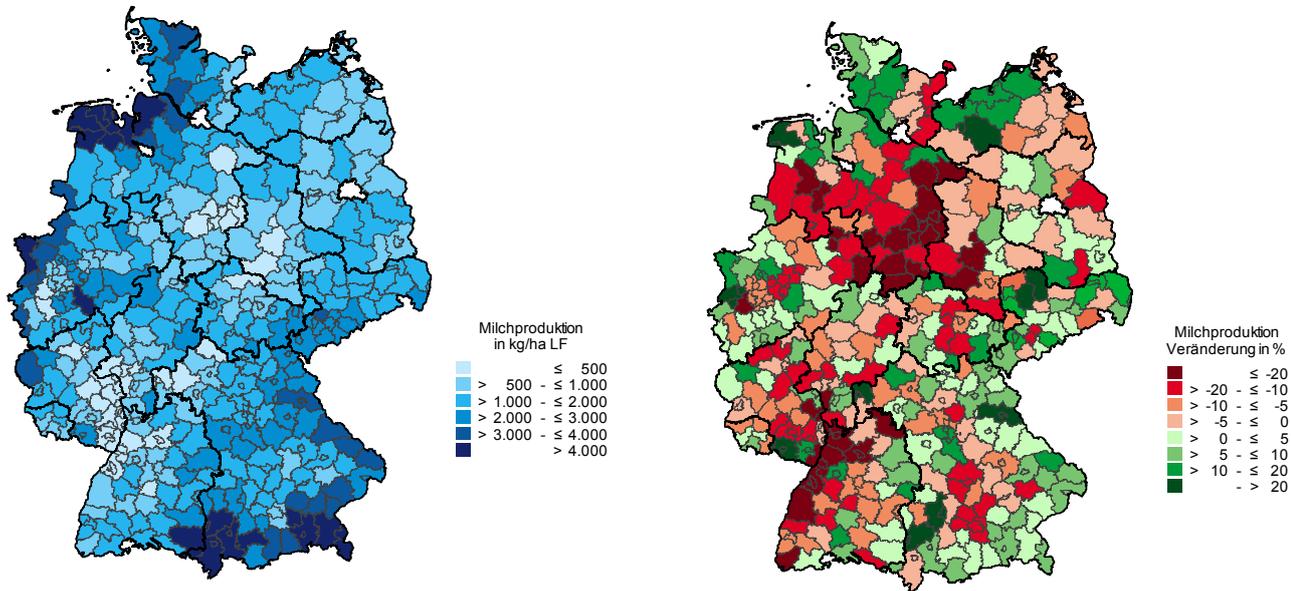
Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2007.

Die folgenden Karten zeigen die räumliche Verlagerung der Milchproduktion auf. Wie bereits erläutert, steht diese nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Grünlandflächenentwicklung, bildet aber eine wichtige Basis für die künftige, ökonomisch tragfähige Grünlandbewirtschaftung. Karte 4 veranschaulicht die regional sehr unterschiedliche Dichte der Milchproduktion je Hektar LF sowie die Änderungen zwischen 1999 und 2007 nach Agrarstatistik. Karte 5 zeigt auf Basis der Daten der Milchquotenbörse die Umverteilung vor und nach Einführung von einheitlichen Quotenhandelsgebieten in West- und Ostdeutschland. Während die Quotenumverteilung vor 2007 nur innerhalb der jeweiligen Länder stattfinden durfte, sind anhand des Handels in Westdeutschland von 2007 bis 2010 deutlich die Gewinner- und Verliererregionen zu erkennen. In den östlichen Bundesländern zeigt sich ein weniger klares Bild. Abgebende Regionen sind hier vor allem die Ackerbauregionen Sachsen-Anhalts und

Thüringens. In den westlichen Ländern sind abgebende Regionen vor allem die Ackerbau-standorte (z.B. das östliche Schleswig-Holstein, das westliche und südliche Niedersachsen, Gäugebiete in Bayern) sowie einige ungünstige Grünlandregionen. Hierbei handelt es sich vor allem um Mittelgebirgsregionen Westdeutschlands (Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg). „Gewinner-Regionen“ sind die norddeutsche Küstenregion, der Niederrhein, das Bergische Land, Teile der Eifel, das Voralpengebiet und der Bayerische Wald.

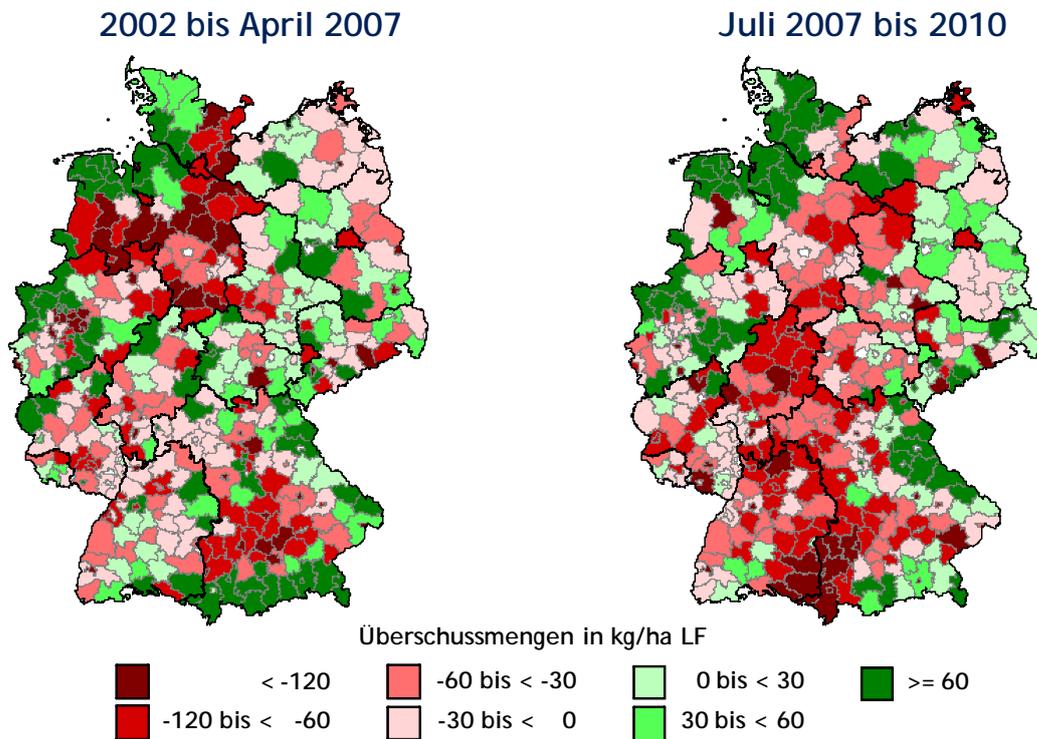
Die insgesamt durch den Quotenhandel umverteilte Milchmenge ist für die Futterflächen-nutzung bisher jedoch von untergeordneter Bedeutung, da es sich bei den umverteilten Quoten um geringe Mengen handelt, gerade auch mit Blick auf die stark divergierenden Milchproduktionsmengen je Hektar LF. Der Vergleich von „Gewinner-“ und „Verlierer-Regionen“ deutet vielmehr an, wo sich eine wettbewerbsfähige Milchproduktion wird halten können. Wie aufgezeigt, ist diese jedoch kein Garant für eine umfassende Erhaltung der Dauergrünlandflächen.

Karte 4: Milchproduktion in kg/ha LF (2007) (links) sowie Milchproduktion: Änderung in % (1999-2007) (rechts)



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des FDZ, Agrarstrukturerhebungen 1999 und 2007.

Karte 5: Milchquotenzu- und abgänge zwischen 2002 und 2010 auf Kreisebene



Quelle: Quotenbörsendaten des BMELV (verschiedene Jahrgänge); eigene Berechnungen durch Birthe Lassen, Institut für Betriebswirtschaft des vTI.

3.4 Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und dem Gärsubstratanbau für die Biogasproduktion

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, welche Rolle der Gärsubstratanbau zur Biogasproduktion für die Umwandlung von Grünland in Ackerland spielt. Die dargestellten Ergebnisse basieren auf Analysen der Niedersächsischen InVeKoS-Daten der Jahre 2005 und 2007 (OSTERBURG 2010). In diesem Zeitabschnitt kam es in Niedersachsen zu einem besonders starken Flächenzuwachs an Gärsubstratanbau, insbesondere in Form von Silomais. Die Gärsubstratflächen lassen sich in beiden Jahren aufgrund des Erhalts der Energiepflanzenprämie bzw. der Nutzung obligatorisch stillgelegter Ackerflächen näherungsweise bestimmen. Darüber hinaus gibt es allerdings Flächen, die über solche Fördermerkmale nicht identifizierbar sind. Etwa 80 % der Silomaisfläche für die Biogasproduktion ließen sich in den Auswertungen erfassen. Ausgangspunkt für die Untersuchungen war die Feststellung, dass die Landwirte auf über 50 % der in Ackerland umgewandelten Grünlandfläche Mais anbauen (OSTERBURG et al. 2009).

Die betriebsbezogene Zuordnung und Analyse der auf Feldebene festgestellten Umwandlungsflächen erlaubt eine genaue Bestimmung der Zusammenhänge zwischen Betriebsstrukturen und der Umwandlung von Grünland in Ackerland. Tabelle 1 zeigt, dass Betriebe mit Gärsubstratanbau sowie intensive Milchviehbetriebe ohne Biogas-Gärsubstratanbau etwa 43 % des Dauergrünlandes bewirtschaften, diesen Betrieben aber mit knapp 65 % ein überproportionaler Anteil an den Grünlandflächenumwandlungen zuzuordnen ist. So entfielen auf Betriebe mit intensiver Milchviehhaltung 40 % der Grünlandumwandlungsfläche und auf Betriebe mit Gärsubstratanbau etwa 24 %. Auch andere Betriebe, beispielsweise solche ohne RGV-Bestand, weisen erhöhte Grünlandumwandlungsraten auf, bewirtschaften aber nur wenig Grünland.

Tabelle 1: Grünlandumwandlung in Ackerland in Niedersachsen zwischen 2005 und 2007 in verschiedenen Betriebstypen mit und ohne Biogas-Gärsubstratanbau

in %*	Anzahl Betriebe	Anteil am ges. Dauergrünland	Anteil am ges. Grünlandverlust	Grünland-Verlustrate	
ohne Kulturen für den Biogas-Gärsubstratanbau					
Betriebe ohne Tierhaltung	5.371	3,5%	2,7%	2,7%	a*
... mit Tieren, aber ohne RGV	3.418	1,6%	2,5%	5,3%	b
... mit RGV, aber ohne Milchvieh	15.718	25,9%	11,3%	1,5%	c
... mit Milchvieh (extensiv)	4.553	26,2%	19,1%	2,5%	d
... mit Milchvieh (intensiv)	7.371	32,5%	40,2%	4,3%	e
Summe ohne Gärsubstratanbau	36.431	89,7%	75,8%	2,9%	
mit Kulturen für den Biogas-Gärsubstratanbau					
Betriebe ohne Tierhaltung	591	0,5%	1,8%	12,5%	f
... mit Tieren, aber ohne RGV	766	0,4%	1,6%	12,8%	f
... mit RGV, aber ohne Milchvieh	1.145	2,1%	4,5%	7,7%	g
... mit Milchvieh (extensiv)	725	3,9%	8,3%	7,4%	h
... mit Milchvieh (intensiv)	901	3,4%	7,9%	7,9%	h
Summe mit Gärsubstratanbau	4.128	10,3%	24,1%	8,1%	
Summe	40.559	100%	100%	3,5%	

*) Gleiche Buchstaben bedeuten, dass Unterschiede innerhalb der entsprechend gekennzeichneten Gruppen nicht signifikant sind ($P > 0,05$, Wilcoxon rank sum test). **) Milchvieh (extensiv): $< 1,8$ RGV pro Hektar Hauptfutterfläche, , Milchvieh (intensiv): $\geq 1,8$ RGV pro Hektar Hauptfutterfläche.

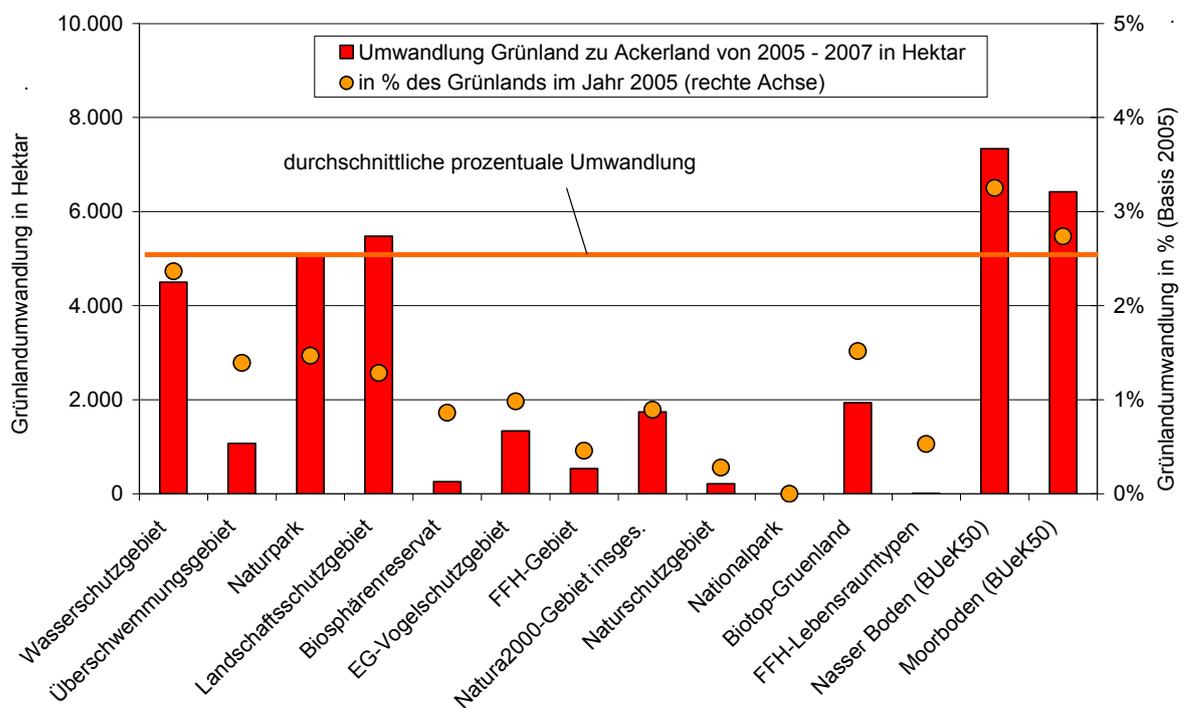
Quelle: Osterburg (2010).

Ob die hier betrachteten Betriebe die Grünlandflächen selbst umgewandelt haben, lässt sich in vielen Fällen nicht feststellen, da etwa ein Drittel aller Grünlandumwandlungen in Ackerland im Zusammenhang mit einem Bewirtschafterwechsel stehen. Bei Übergabe von Grünlandflächen an andere Betriebe besteht demnach ein besonders hohes Risiko für Grünlandverluste. Betriebe mit einem Flächenwachstum von über 2,5 % zwischen 2005 und 2007 wiesen Grünlandumwandlungsraten von 7,5 % auf, im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt von 3,5 % im selben Zeitraum (OSTERBURG 2010). Wachstumsbetriebe sind wiederum besonders solche mit Gärsubstratanbau. Auch wenn sich nicht die gesamte Gärsubstratanbaufläche in den analysierten Daten identifizieren ließ, ist es sehr unwahrscheinlich, dass der Gärsubstratanbau im betrachteten Zeitraum die einzige treibende Kraft der Grünlandumwandlung in Ackerland war. Denn Grünlandumwandlung ist auch für andere Betriebe attraktiv, nicht zuletzt für spezialisierte Milchviehbetriebe.

3.5 Zusammenhänge zwischen der Abnahme von Grünlandflächen und dem Schutzstatus sowie den Bodeneigenschaften

Bei der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland spielen nicht nur agrarstrukturelle Bedingungen und die betriebswirtschaftliche Vorzüglichkeit verschiedener Nutzungsoptionen eine Rolle sondern auch der Schutzstatus im Rahmen von Wasser- und Naturschutzgesetzen, und die Standorteignung. Anhand der Ergebnisse von OSTERBURG et al. (2009) lässt sich zeigen, dass nicht alle Schutzgebietskategorien deutlich verringerte Grünlandumwandlungsraten aufweisen (s. Abbildung 19).

Abbildung 19: Umwandlung von Grünland in Ackerland (2005-2007) innerhalb verschiedener Schutzkulissen und Bodenklassen (Analyse von InVeKoS-Daten der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz)



Quelle: Osterburg et al. 2009.

Wasserschutzgebiete entfalten demnach keine deutliche Schutzwirkung, Überschwemmungsgebiete weisen hingegen ähnlich wie Landschaftsschutzgebiete durchschnittlich geringere Verlustraten auf. Am stärksten wirken Schutzbestimmungen in Nationalparks und Naturschutzgebieten, gefolgt von FFH-Lebensraumtypen und FFH-Gebieten. Hier spielen möglicherweise auch ungünstige Standortbedingungen für die Ackernutzung eine Rolle. Moorböden und nasse Standorte werden allerdings verstärkt in eine Ackernutzung genommen.

3.6 Analyse der Flächennutzungsstatistik auf Basis von Liegenschaftskatastern und digitalen Karten

Dieser Abschnitt behandelt die Frage, in welchem Umfang Grünlandflächen an andere Flächennutzungen, einschließlich Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie Wald, verloren gehen. Dazu dient der Abgleich zweier Datenquellen zur Erfassung landwirtschaftlicher Flächen. Zum einen sind dies die Daten der Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung auf Basis der amtlichen Liegenschaftskataster für die Jahre 1996, 2000, 2004, 2008 und 2009. Da „Moor“ und „Heide“ zusammen mit der Landwirtschaftsfläche ausgewiesen sind, werden diese Flächen im Folgenden von der gesamten Landwirtschaftsfläche nach Liegenschaftskataster abgezogen. Diesen Daten wird die LF aus der Agrarstatistik gemäß Agrarstrukturerhebungen (ASE) gegenübergestellt. In der ASE werden Landwirte u. a. nach der von ihnen bewirtschafteten LF befragt.

Die Gegenüberstellung beider Datensätze zeigt, dass die Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung im Jahr 2009 um ca. 1.685.000 Hektar höher lag als die LF nach Agrarstatistik. Diese Differenz entspricht ca. 9 % der Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung.

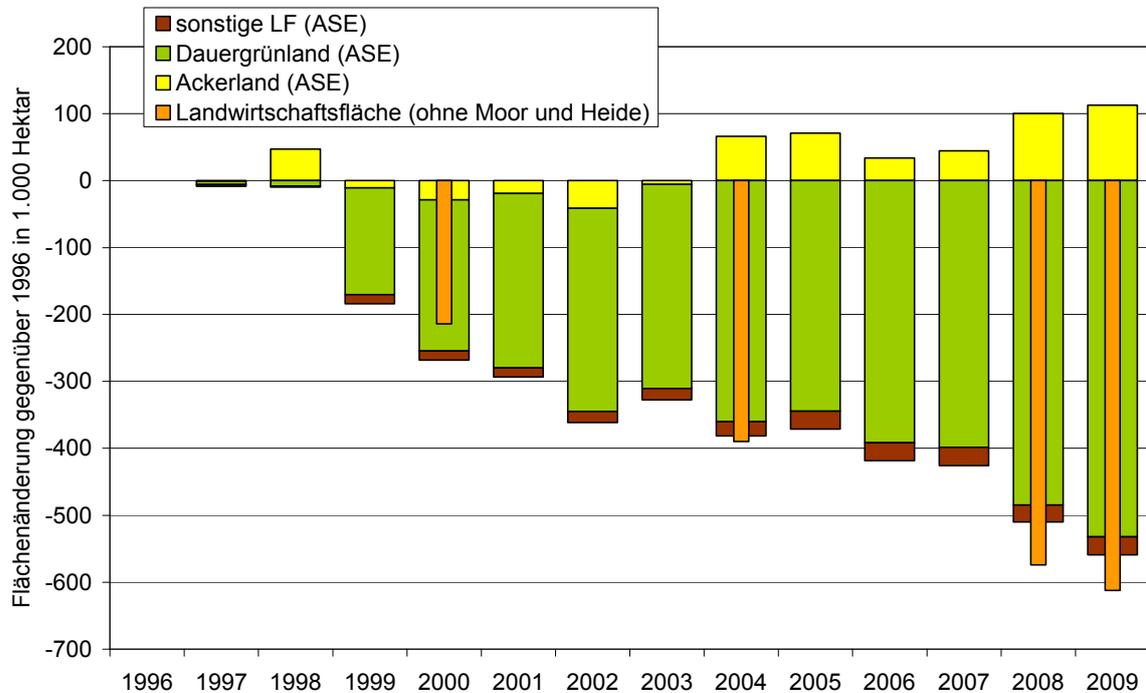
Ende der 90er Jahre betrug die Differenz zwischen Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung und LF nach Agrarstatistik noch etwa 2 Mio. Hektar. Eine durch das Statistische Bundesamt vorgenommene Analyse dieser Differenz für das Jahr 1997 kommt zu dem Ergebnis, dass 883.800 Hektar Differenz nicht erklärt werden können (SCHÄFER et al. 2002). Dieser Analyse zufolge lässt sich die Differenz vor allem auf Säume zurückführen, die einen geschätzten Umfang von 676.000 ha erreichen. Zudem erfasst die Flächenerhebung im Unterschied zur Agrarstatistik Hoffflächen mit 21.000 ha, Hausgärten mit 17.800 ha und Moore und Heiden mit 126.500 ha. Hinzu kommen geschätzte 247.000 ha Brachland und 50.000 ha Fläche in Betrieben unterhalb der Erfassungsgrenze der Agrarstatistik. Es ist anzunehmen, dass ein erheblicher Teil der nicht erklärten Flächenabweichung Grünland betrifft, das nicht als LF erfasst wird, da es sich in kleinen Betrieben befindet oder nur sporadisch genutzt wird.

Es besteht somit ein erheblicher „Flächenpuffer“, aus dem sich die in der Agrarstatistik erfasste LF im Zeitverlauf aufstocken lässt. Dies geschieht dann, wenn landwirtschaftliche Betriebe bisher nicht in der Agrarstatistik erfasste Flächen aufnehmen, etwa die von Kleinbetrieben. Die Differenz zwischen den Gesamtumfängen an landwirtschaftlicher Fläche in den beiden Datensätzen erklärt somit auch unterschiedliche Ergebnisse zur absoluten und relativen Veränderung im Zeitablauf.

Abbildung 20 zeigt die absoluten Flächenveränderungen zwischen 1996 und 2009. In diesem Zeitraum ging die Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung um ca. 612.000 Hektar zurück, die LF nach Agrarstatistik aber nur um ca. 446.000 Hektar. Die Ackerfläche nahm dabei um ca. 113.000 Hektar zu, während die Grünlandfläche um 532.000 Hektar zurückging. Im Durchschnitt sank die Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung zwischen 1996 und 2009 um 129 Hektar pro Tag, die LF nach Agrarstatistik hingegen nur um 94 Hektar pro Tag. Innerhalb der LF nahm das Grünland um 112 Hektar pro Tag ab, während das Ackerland um ca. 24 Hektar zunahm. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg in Deutschland zwi-

schen 1996 und 2009 im Durchschnitt um 113 Hektar an, die Waldfläche vergrößerte sich um 55 Hektar pro Tag. Flächen anderer Nutzung gingen hingegen um ca. 50 Hektar pro Tag zurück.

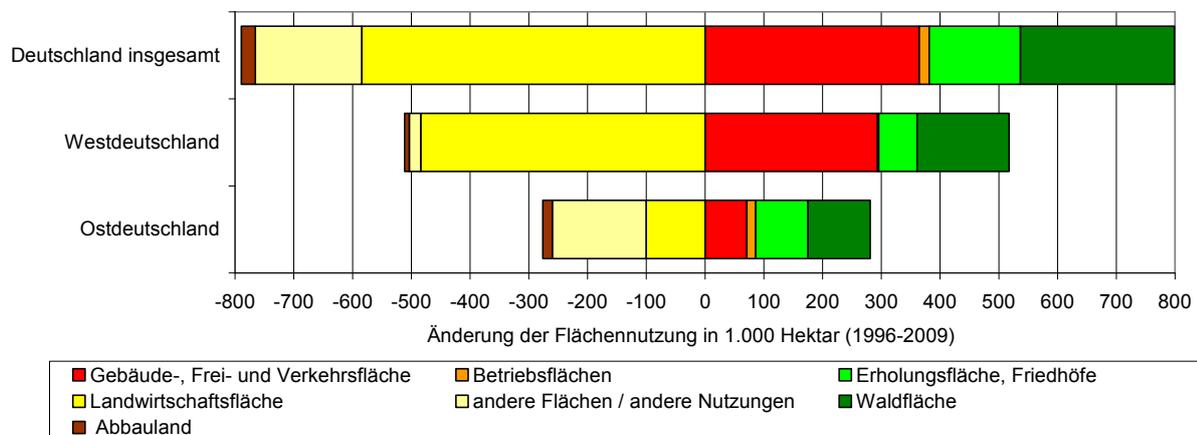
Abbildung 20: Absolute Veränderung der Landwirtschaftsfläche nach Agrarstatistik (ASE) und nach Flächenerhebung in Deutschland (Basis 1996)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011. Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung sowie Landwirtschaftliche Flächennutzung auf Basis der Agrarstrukturerhebungen (ASE).

Die absoluten Flächenveränderungen nach Daten der Flächenerhebung werden in Abbildung 21 ausgewiesen. Die meisten Flächenzuwächse der Gebäude-, Frei- und Verkehrsfläche liegen mit 80 % des bundesweiten Anstiegs in den westlichen Bundesländern, vor allem in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In den neuen Bundesländern nahmen vor allem die Erholungsflächen zu, was vermutlich auf eine Umstellung der Erfassungsmethoden zuzuführen ist. Flächenrückgänge verzeichnet vor allem die Landwirtschaft, in den östlichen Bundesländern auch sonstige Nutzungen wie unbebaute Flächen wie zum Beispiel Übungsgelände, Schutzflächen, Unland sowie Abbauland.

Abbildung 21: Änderung der Flächennutzung der Gesamtläche zwischen 1996 und 2009 in Deutschland



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011. Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online>.

Die Regionalstatistik weist für jeden Zeitpunkt nur die Flächennutzungssummen aus, nicht aber die Nutzungsänderungen zwischen einzelnen Nutzungsarten. Diese lassen sich nur durch einzelfallbezogene Analysen der Flächennutzung für eine Zeitreihe erfassen. Deshalb stützt sich die Untersuchung im Folgenden auf Analysen digitaler Flächennutzungskarten, die das Institut für Agrarrelevante Klimaforschung des vTI erstellt hat. Mit Hilfe dieser Daten lassen sich die Änderungen zwischen den einzelnen Flächennutzungsformen bestimmen. Die ausgewiesenen, absoluten Flächenumfänge der einzelnen Nutzungen unterscheiden sich in diesem Datensatz zwar von der Flächenerhebung und der Agrarstatistik, es wird aber, wie in den anderen Datensätzen, ein deutlicher Rückgang der Landwirtschaftsfläche erkennbar.

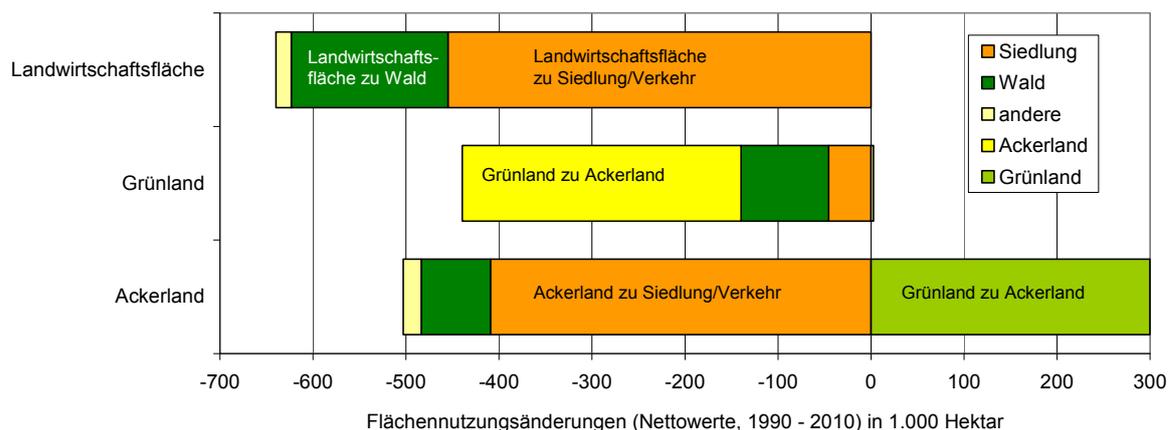
Für den Zeitraum von 1990 bis 2010 werden in Abbildung 22 diejenigen Flächennutzungsänderungen dargestellt, bei denen die Landwirtschaftsfläche betroffen ist. Abgebildet sind nur die Nettoänderungen zwischen zwei Nutzungen, also der Saldo der Änderungen in beide Richtungen, z. B. Umwandlung von Ackerland in Grünland und umgekehrt. Die Landwirtschaftsfläche nahm diesen Daten zufolge von 1990 bis 2010 um ca. 640.000 Hektar ab. Davon wurden 455.000 Hektar in Siedlungsflächen umgewandelt und auf ca. 170.000 Hektar entstand Wald.

Bei differenzierter Betrachtung nach Acker und Grünland zeigt sich, dass Ackerland im Umfang von ca. 400.000 Hektar in Siedlungsfläche umgewandelt wurde. Weitere 75.000 Hektar Ackerland gingen in Wald über. Die Grünlandfläche hat vor allem durch umfangreiche Umwandlung in Ackerland abgenommen, was den Rückgang der Ackerfläche teilweise kompensiert hat. Daneben spielt die Bewaldung bisherigen Grünlands mit ca. 95.000 Hektar eine wichtige Rolle. Die Ausweitung von Siedlungsflächen hat dagegen mit ca. 45.000 Hektar nur eine untergeordnete Bedeutung für den Grünlandrückgang. Somit bestätigten diese Daten, dass der Rückgang des Grünlandes in erster Linie durch die Umwandlung in Ackerland und in Wald zu erklären ist.

BORMANN et al. (2007) stellen mit Blick auf die Waldflächen fest, dass diese zwischen 1993 und 2004 von 10,8 auf 11,1 Mio. ha zugenommen haben, was einem Zuwachs von ca. 2,6 % entspricht. Größte flächenmäßige Bedeutung hatte dabei mit ca. 22.000 ha pro Jahr die natürliche Sukzession, wie Analysen auf Basis der Bundeswaldinventur ergeben haben. Da es

sich dabei nicht um geplante Änderungen der Bodennutzung handelt, sind diese in anderen Datensätzen, wie etwa den Liegenschaftskatastern nicht vollständig erfasst. Die Aufforstung hat gegenüber der Sukzession nur eine untergeordnete Bedeutung beim Waldflächenzuwachs. Da, wie in Abbildung 22 aufgezeigt, Grünlandflächen überproportional von der Umwandlung in Waldflächen betroffen sind, ist davon auszugehen, dass Wald vor allem durch Sukzessionsprozesse auf marginalen Grünlandflächen entsteht.

Abbildung 22: Absolute Veränderung der Landwirtschaftsfläche zwischen 1990 und 2010 nach Auswertung von digitalen Flächennutzungskarten



Quelle: Auswertung von digitalen Flächennutzungskarten (Corine LandCover sowie Digitales Landschaftsmodell für Deutschland), vTI Institut für Agrarrelevante Klimaforschung.

3.7 Entwicklung des Umfangs naturschutzfachlich wertvoller Flächen

Grünland zählt zu den artenreichsten Biotoptypen in Mitteleuropa. Auf Grund der hohen Standortvielfalt und der unterschiedlichen Nutzungsgeschichte gibt es eine Vielzahl von Grünlandtypen. Häufig wird Grünland anhand seiner Nutzungsintensität klassifiziert, d.h. in Intensivgrünland (Wiesen, Weiden und Mähweiden) sowie in Extensivgrünland. Zu extensivem Grünland zählen beispielsweise Magerwiesen und -weiden, Nasswiesen, Trocken- und Halbtrockenrasen, Borstgrasrasen, Zwergstrauchheiden sowie Pfeifengras-Streuwiesen und Seggenriede (LANDES-ARBEITSKREIS GRÜNLAND UND FUTTERBAU BADEN-WÜRTTEMBERG 1995). Im Gegensatz zu Intensivgrünland erhält es nur teilweise eine Rückführung der Nährstoffe über Wirtschaftsdünger (Stallmist, Jauche) und besitzt folglich eine höhere biologische Vielfalt (BRIEMLE & ELSÄSSER 1997).

Der Großteil des heutigen Dauergrünland ist durch Nachsaat entstanden und somit nicht als ökologisch wertvolles Grünland zu bewerten. In Niedersachsen hat die Dauergrünlandfläche z.B. zwischen 1965 und 1991 um 25 % abgenommen, davon werden jährlich 5 bis 10 % neu eingesät. Eine natürliche, artenreiche Grünlandvegetation entsteht meist erst bei einer 20 bis 50 Jahre alten Grünlandnarbe (NABU 2000). Somit besitzt extensiviertes Grünland, das durch eine Reduzierung der Nutzungshäufigkeit und Düngung von Intensivgrünland entstanden ist, in der Regel nicht den gleichen bioökologischen Wert wie Extensivgrünland (BRIEMLE & ELSÄSSER 1997).

Der Großteil der naturschutzfachlich wertvollen Grünlandflächen ist in den Mittelgebirgen zu finden. Beispiele sind die Rhön, der Bayerische Wald, die Schwäbische Alp, Thüringer Wald,

Harz, Eifel, Hunsrück, Westerwald, Sauer- und Siegerland (SCHUMACHER 2006). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Standortbedingungen in diesen Regionen keine intensive landwirtschaftliche Nutzung erlauben.

Da es für extensives Grünland keine einheitliche Definition gibt, liegen keine exakt quantifizierten Flächenumfänge vor. Vorgenommene Schätzungen basieren auf Fachliteratur und Studien (DVL & NABU 2009), folglich kommt es zu Abweichungen der geschätzten Umfänge. GÜTHLER & OPPERMANN (2005) gehen von einer Dauergrünlandgesamtläche von 4,97 Mio. Hektar in Deutschland aus. Davon sind laut ihren Einschätzungen ca. 1,313 bis maximal 2,026 Mio. Hektar Grünland von hohem naturschutzfachlichen Wert. Die FFH-Lebensraumtypen sind dabei mit eingeschlossen (GÜTHLER & OPPERMANN 2005). Das entspricht einem Anteil von 26 bis 41 % an der gesamten Dauergrünlandfläche. Laut der Einschätzung von SCHUMACHER (2006) sind von 5,5 Millionen Hektar Grünland (Wiesen, Weiden, Magerrasen und Heiden, Stand 2003) in Deutschland etwa 20 bis 25 % als artenreich einzustufen (SCHUMACHER 2006), dies entspricht 1,1 bis 1,375 Mio. Hektar.

Im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der Europäischen Union wurde der Agrar-Umweltindikator High Nature Value (HNV)-Farmland entwickelt, der die biologische Qualität von Flächen misst. HNV-Grünland ist somit aus naturschutzfachlicher Sicht hoch zu bewertendes Grünland. Es umfasst alle extensiv genutzten Grünlandausprägungen, wenn sie besonders artenreich und/oder ökologisch wertvoll sind. Dies beinhaltet alle FFH-Lebensraumtypen sowie weitere artenreiche Grünlandflächen, sofern diese mindestens 4 Kennarten aus der HNV-Kennartenliste aufweisen. Deutschlandweit geht man von einem Flächenumfang von 16,8 % aus, das entspricht 1.062.322 ha HNV-Grünland (MATZDORF et al. 2010).

Diese verschiedenen Einschätzungen machen deutlich, wie unterschiedlich Fachleute den Gesamtumfang von naturschutzfachlich wertvollem, artenreichem Dauergrünland in Deutschland einstufen. Unstrittig ist jedoch, dass der Umfang des Extensivgrünlands in Deutschland durch die Intensivierung der Landwirtschaft zurückgeht. Mit dem fortschreitenden Strukturwandel in Deutschland und zunehmenden Ansprüchen an die Futterqualität, vor allem bei Milchvieh, steigt die Dynamik dieser Entwicklung. Die zunehmende Betriebsgröße hat großen Einfluss auf die Bewirtschaftung von Grünland. In der Vergangenheit gewährleistete die Vielzahl kleiner Einzelbetriebe eine abgestufte Nutzungsintensität und trug so zum Erhalt der vielfältigen Kulturlandschaft bei. Heutzutage erreicht intensiv bewirtschaftetes Grünland auf weitgehend vereinheitlichten Standortverhältnissen (frische bis mäßig feuchte Böden) einen Anteil von ca. 75 % (siehe Tabelle 2) und trägt damit zur Homogenisierung der Kulturlandschaft bei (BRIEMLE et al. 1999).

Tabelle 2: Wichtige Grünlandtypen in Deutschland und ihre anteilige Veränderung zwischen 1950 und 2000 sowie Trockenmasse-Erträge und Futterwerte

Grünlandtyp (1) (BRIEMLE ET AL. 1999)	Anzahl Nutzungen	1950 (%)	2000 (%)	Trockenmasse-Erträge (dt/ha)	Grünlandtyp (2) (BRIEMLE & ELSÄSSER 1997)	Futterwert (mWZ)
Glatthafer-Talwiesen	2-3	35	5	50-80	wie (1)	5-6,5
Goldhafer-Bergwiesen	1-2	10	5	60	wie (1)	3,5-5,0
Bergweiden, Magerweiden	1-2	10	5	20-50	Kalkmagerweiden	2,5-4,0
Summe frische bis mäßig frische Standorte		55	15		-	
Salbei-Glatthaferwiesen und Halbtrockenrasen	1-2	10	5	30-60	wie (1)	3,5-4,5
Feuchtwiesen	2-3	20	4		-	
Nasswiesen, Kleinseggenwiesen	1	5	1	25	Nasswiesen	2,8-4
					Kleinseggenwiesen	1,5-2,0
Summe extremer Standorte		35	10		wie (1)	
Vielschnittwiesen und Mähweiden	3-6	3	55	100	wie (1)	6-7,5
Fuchsschwanzwiesen	3-4	2	10	60-90	wie (1)	4,5-6,0
Intensivweiden	4-6	5	10		-	
Summe frische bis mäßig feuchte Standorte		10	75		-	

Quelle: Briemle et al. 1999, Futterwerte: Briemle & Elsässer 1997.

Tabelle 2 zeigt die Veränderung der Anteile der Grünlandtypen zwischen 1950 und 2000. Erkennbar ist, dass die Vielfalt der Grünlandtypen stark abgenommen hat. Intensive Wiesen und Weiden mit hohen Trockenmasseerträgen und Futterwerten haben an Bedeutung gewonnen und verdrängen extensive Nutzungen, die einen höheren naturschutzfachlichen Wert aufweisen.

Intensivgrünland ist durch schnell wachsende, schnittverträgliche Arten gekennzeichnet, die sich zur frühzeitigen Nutzung eignen. Extensivierung zieht eine sinkende Flächenproduktivität und Futtermenge sowie -qualität nach sich. Das macht die Integration in bestehende Systeme notwendig (BÜCHS 2003). Die Grünlandbewirtschaftung komplett zu extensivieren ist auf Betriebsebene weder umsetzbar noch sinnvoll, da dies die Grundfuttermittelversorgung der Milchkühe nicht gewährleistet. Raufutterfresser haben unterschiedliche Anforderungen an den Energiegehalt und mit steigendem Leistungsniveau dieser Tiere wachsen auch ihre Ansprüche an die Verdaulichkeit des Futters (LANDES ARBEITSKREIS GRÜNLAND UND FUTTERBAU BADEN-WÜRTTEMBERG 1995).

Da die extensive Grünlandbewirtschaftung gegenüber der intensiven Bewirtschaftungsform nicht rentabel und konkurrenzfähig ist, muss zu deren Erhaltung ein entsprechendes Anreiz- und Fördersystem geschaffen werden. Im Jahr 1998 waren 2,27 Millionen ha Extensivgrünland in der Förderung von Agrarumweltprogrammen (AUP). Das schließt auch Grünland in Öko-Landbau, Naturschutz und Weiterbewirtschaftung ein und betrifft etwa 43 % des gesamt-

ten Grünlands in Deutschland. Die regionale Verteilung zeigt große Unterschiede auf. Während der Großteil der Flächen in Ost- und Süddeutschland liegen, sind in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nur wenige dieser geförderten Flächen vorhanden. Dies lässt sich damit erklären, dass besonders in benachteiligten Gebieten (Ost- und Süddeutschland) die Grünlandextensivierung mit geringeren Einschränkungen und Anpassungskosten möglich ist, zudem stehen in den betreffenden Bundesländern mehr Fördermittel für das Grünland zur Verfügung. In diesen Regionen findet sie folglich in größerem Umfang statt (NABU 2000).

3.8 Fazit zu Grünlandumbruch und Nutzungsänderungen - Ursachen und Einflussfaktoren

Der Umfang der Dauergrünlandfläche in Deutschland nimmt kontinuierlich ab, wobei große regionale Unterschiede zu erkennen sind. Die größten Flächenverluste sind in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern zu verzeichnen, während in den östlichen Bundesländern die Grünlandfläche relativ konstant bleibt.

Der fortschreitende Strukturwandel und die damit verbundene Intensivierung der Viehhaltung in Deutschland, die wachsende ökonomische Rentabilität von Ackerkulturen und der zunehmende Anbau von Gärsubstraten für die Biogasproduktion treiben diese Grünlandverluste voran. Ursache dieser Entwicklung ist insbesondere die Intensivierung der Milchproduktion bei gleichzeitigem Rückgang des RGV-Bestandes. Die steigende Milchleistung der Kühe sowie deren zunehmende Anforderungen an die Futterqualität verändern auch die Intensität der Grünlandnutzung. Zudem hat die Grünlandbewirtschaftung zu Gunsten von Silomais an Bedeutung für die Rinderfütterung verloren. Gemessen an der Viehdichte pro Hektar Hauptfutterfläche weisen spezialisierte Milchviehbetriebe in allen Teilen Deutschlands eine stabile bis steigende Intensität der Futterflächennutzung auf. In den übrigen Betrieben, die Grünland bewirtschaften, liegt die Viehbesatzdichte deutlich niedriger und geht weiter zurück. Diese fortschreitende Extensivierung der Grünlandnutzung deutet darauf hin, dass es in vielen Regionen ein wachsendes Nutzungs- und Pflegeproblem im Grünlandbereich gibt.

Durch den Strukturwandel sinkt die Anzahl der Betriebe und Flächen wechseln häufig den Besitzer. Mit der Übernahme von Grünlandflächen durch andere Betriebe kommt es oft auch zu einer Umwandlung in eine ökonomisch vorteilhaftere Ackerlandnutzung. Zudem haben viele Betriebe nur eingeschränkte oder gar keine Verwertungsmöglichkeiten für Grünland.

Betriebe mit Gärsubstratanbau für die Biogasproduktion wachsen besonders stark und sind im Verhältnis zu ihrem Flächenanteil überproportional an der Umwandlung von Grünland in Ackerland beteiligt. Die steigende Nachfrage nach Energieerzeugung aus Biomasse verschärft somit den Druck auf das Dauergrünland. Jedoch ließ sich anhand von Daten für Niedersachsen zeigen, dass auch spezialisierte, intensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe ohne Gärsubstratanbau stark an der Umwandlung von Dauergrünland beteiligt sind.

Nicht jeder Schutzgebietsstatus garantiert den Erhalt von Grünland. Für Naturschutz- und FFH-Gebiete lassen sich aber deutliche Schutzeffekte im Vergleich zur sonstigen Agrarlandschaft nachweisen. Auch die natürliche Beschaffenheit des Standortes spielt beim Grünlandverlust eine Rolle. So werden Moorböden und nasse Standorte häufig in Ackerland umgewandelt, da sich diese Flächen nach der Entwässerung gut für die ackerbauliche Nutzung eignen.

Die Analyse der Flächennutzungsstatistik zeigt, dass Grünland hauptsächlich in Ackerland und Wald übergeht, jedoch seltener in Siedlungsfläche. Deren Expansion ist wiederum der Hauptgrund für den Verlust von Ackerland. Sukzession spielt eine herausragende Rolle bei der Abnahme der Grünlandfläche. Hiervon ist besonders extensives Grünland auf Grenz-ertragsstandorten betroffen.

Die Vielfalt der Grünlandtypen ist historisch betrachtet stark zurückgegangen und nimmt weiterhin ab. Durch die Intensivierung der Landwirtschaft haben sich Intensivwiesen und Mähweiden mit hohen Erträgen und Futterqualitäten gegenüber den biologisch vielfältigen, für die landwirtschaftliche Nutzung jedoch ungünstigeren Extensivgrünlandflächen durchgesetzt. Dies führt zu einer Verarmung der Grünlandflächen und zu einer Homogenisierung der Kulturlandschaft. Besonderes Augenmerk sollte daher dem Erhalt und der Förderung von Grünland mit hoher biologischer Vielfalt gelten.

4 Grünland-relevante Politiken und Instrumente

4.1 Rechtliche Instrumente

4.1.1 Naturschutzrecht

4.1.1.1 Ziel des Gesetzes

Mit der Föderalismusreform hat der Gesetzgeber auch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) novelliert. Der Bund besitzt nun keine bloße Rahmenkompetenz mehr, sondern kann das Naturschutzgesetz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in gänzlich eigener Regie gestalten und so Vorschriften festlegen, die für alle Bürger gelten. Das neue BNatSchG macht mit Inkrafttreten am 1.3.2010 (BGBl I S. 2542) bestehendes Landesnaturschutzrecht nach Art. 72 Abs. 1 oder Art. 31 GG nichtig, soweit das Bundesrecht abschließend regelt. Die Naturschutzgesetze der Bundesländer sind in großem Umfang anzupassen (HENDRISCHKE 2010). Zum Zeitpunkt der vorliegenden Analyse hatten diese Anpassung noch nicht alle Bundesländer vollzogen.

Ziele des BNatSchG sind nach §1 (1) die dauerhafte Sicherung

- der biologischen Vielfalt,
- der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (incl. Regenerations- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter) sowie
- Vielfalt, Eigenart, Schönheit und Erholungswert von Natur und Landschaft.

Der Schutz umfasst die Pflege, die Entwicklung und die Wiederherstellung von Natur und Landschaft, soweit erforderlich. Darüber hinaus will man auf mindestens 10 Prozent der Fläche jedes Bundeslandes ein Netz verbundener Biotope schaffen (§20 Ab. 1).

4.1.1.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

§ 5 enthält die für die Landwirtschaft zu beachtenden Grundsätze der **guten fachlichen Praxis (GfP)**. Mit Blick auf den Grünlandschutz sind dies die standortangepasste Bewirtschaftung, keine über das erforderliche Maß hinausgehende Beeinträchtigung der natürlichen Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) sowie das Verbot des Grünlandumbruchs auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Moorstandorten und Standorten mit hohem Grundwasserstand. Die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente gelten demnach zu erhalten und nach Möglichkeit zu mehren. Darüber hinaus ist der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu dokumentieren (§ 5 Abs. 6).

Nach §13, **der Eingriffsregelung**, sind erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder ersatzweise durch Geld zu kompensieren. §14 definiert Eingriffe in Natur und Landschaft. Demnach gilt die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung dann nicht als Eingriff, wenn die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Erfüllen die Bodennutzer Anforderungen der guten fachlichen Praxis nach BNatSchG, Bundes-Bodenschutzgesetz (§17 Abs. 2) sowie Land-, Forst- und Fischereiwirtschaftsrecht, widerspricht die Bewirtschaftung in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind „**agrарstrukturelle Belange**“ zu berücksichtigen (§ 15 Abs.3). Dies bedeutet, dass landwirtschaftlich geeignete Böden nur in dem notwendigen Umfang in Anspruch genommen werden sollen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Kompensation auch durch Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen oder Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen erfolgen kann. Letztere müssen dazu dienen, den Naturhaushalt und/oder das Landschaftsbild dauerhaft aufzuwerten (HENDRISCHKE 2010).

Der **Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft** kann als Naturschutzgebiet (NSG) nach § 23, als Nationalpark oder Nationales Naturmonument (§24), als Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet (§26), Naturpark (§27), Naturdenkmal (§28) oder geschützter Landschaftsbestandteil (§28) erfolgen.

Für Naturschutzgebiete, Nationalparks, Nationale Naturmonumente und Naturdenkmäler gilt, dass alle Handlungen verboten sind, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung führen. In Biosphärenreservaten sind Kern-, Pflege und Entwicklungszonen zu entwickeln und wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen. In einem Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Naturparks genießen dagegen keinen ausgeprägten Schutzstatus. Sie sollen unter Beachtung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erschlossen und weiterentwickelt werden. Geschützte Landschaftsbestandteile darf der Mensch nicht beseitigen, zerstören, beschädigen oder verändern.

Eine weitere im Hinblick auf Grünland relevante Schutzkategorie sind die so genannten gesetzlich geschützten Biotope (§30). Hierunter fallen bspw. Zwergstrauchheiden, Borstgrasrasen, Trockenrasen, Moore, seggen- und binsenreiche Nasswiesen. Handlungen, die zu ihrer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung führen, sind verboten.

Zum Zeitpunkt der Betrachtung hatten noch nicht alle Bundesländer ihre Naturschutzgesetze angepasst. In den vorliegenden Dokumenten gab es keine großen Abweichungen zum BNatSchG. Die Länder Schleswig-Holstein und Brandenburg haben in ihren Naturschutzgesetzen festgelegt, dass die gute fachliche Praxis durch die oberste Naturschutzbehörde zu konkretisieren ist. In Hamburg ist das Verbot des Umbruchs von artenreichem Grünland Bestandteil der GfP. Bei der Definition ausgleichspflichtiger Eingriffe in Natur und Landschaft sind einige Bundesländer weiter gegangen. So haben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern den Grünlandumbruch auf Niedermoorstandorten zum Eingriff erklärt. Schwerin verbietet darüber hinaus auch die Beeinträchtigung von Salzgrünland. Sachsen und Thüringen haben das Umbruchverbot von Grünlandstandorten nach GfP als Eingriff deklariert.

4.1.1.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Das novellierte Bundesnaturschutzgesetz geht nach MÖCKEL (2010) nur verhalten gegen den anhaltenden Biodiversitätsverlust vor. Nur auf Grund europäischer Vorgaben erfolgten innovative Neuerungen und Verschärfungen der gesetzlichen Vorgaben. In der neuen Fassung hat der Gesetzgeber nur geringe Mindestanforderungen an die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft formuliert. Verstöße gegen die GfP sind nach dem BNatSchG nicht unmittelbar bußgeldbewehrt. Damit bleibt die bundesrechtliche Regelung unbestimmt, sanktionslos und ohne behördliche Befugnis, diese Vorgaben zu konkretisieren und einzufordern (MÖCKEL 2010). De facto haben die Mindestanforderungen auch nach der Novellierung nur Appellcharakter.

Die Umwandlung von Dauergrünland in Acker kann ein naturschutzrechtlicher Eingriff sein, da sie seit 2010 bundesweit einer Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG bedarf. Dies ist nach MÖCKEL (2012) unstrittig bei den in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG aufgelisteten Flächen der Fall (erosionsgefährdete Hänge, Überschwemmungsgebiete, Feuchtgebiete, Moore), da

hier ein Umbruch nicht der guten fachlichen Praxis entspricht. Schwierigkeiten bereitet aber die genaue Bestimmung der jeweiligen Flächen (MÖCKEL 2012).

Das BNatSchG lässt in seiner neuen Fassung sogenannte produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen zu. Unter der Voraussetzung einer kontinuierlichen Betreuung besonders durch Landschaftspflegeverbände und naturschutzfachliche Auflagen kann dies eine Chance für die naturschutzfachliche Verbesserung in der Agrarflur und damit auch für die Erhaltung artenreicher Grünlandbestände sein. Wirtschaftliche und ökologische Gründe sprechen dafür, Kompensationsmaßnahmen in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme zu integrieren und die Landwirte dafür als Partner zu gewinnen.

STEER et al. (2008) schlagen vor, unterrepräsentierte Lebensräume, wie Feucht- und Nassgrünland, Heiden sowie Trocken- und Steppenrasen bevorzugt als Naturschutzgebiete (NSG) auszuweisen. In vielen Fällen sind die Flächen der NSG zu klein und damit negativen Randeinflüssen ausgesetzt. 60% der NSG in Deutschland sind kleiner als 50 ha. Von insgesamt 7922 NSG sind 183 über 1.000 ha groß. Häufig lassen die Verordnungen zu intensive Nutzungen in den NSG zu und in vielen dieser Gebiete gibt es Managementprobleme (BLAB 2002).

Generelle Defizite des deutschen Schutzgebietssystems nach STEER et al. (2008) sind:

- mangelhafte Personal-, Finanz- und Sachmittelausstattung,
- fehlende oder veraltete Rahmenkonzepte,
- Nutzungen in den Kernzonen von Nationalparks und Biosphärenreservaten,
- fehlende Finanzmittel für die Umsetzung von Förderprogrammen (naturverträgliche Landnutzung und alternative Pflegemethoden),
- mangelnde Zuständigkeit zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Großschutzgebiete.

Darüber hinaus haben verschiedene Bundesländer, gemessen an der fachlichen Notwendigkeit und der Fläche bisher nur deutlich unterproportional NSG ausgewiesen.

4.1.2 Natura 2000

4.1.2.1 Ziel des Gesetzes

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie, 92/43 EWG, Anhänge in der aktuellen Fassung 2006/105/EG) sieht vor, die biologische Vielfalt auf dem Gebiet der Europäischen Union durch ein Netz ausgewiesener Schutzgebiete dauerhaft zu erhalten bzw. wieder herzustellen. Darunter werden die Bewahrung und die Wiederherstellung eines „günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und wildlebender Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse“ verstanden.

Die besonderen Erhaltungsgebiete (BEG) bzw. Special Areas of Conservation (SAC) der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den besonderen Schutzgebieten bzw. den Special Protected Areas (SPA) der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) das Natura 2000 Schutzgebietssystem.

Im Rahmen der Ausweisung der genannten Schutzgebiete werden Lebensraumtypen und Habitate geschützt. Darüber hinaus bestehen besondere Schutzverpflichtungen für Arten, die in den Anhängen IV und V der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind. Natura 2000 Gebiete unterliegen einem Verschlechterungsverbot (Art. 6(2)) sowie der FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Für die Natura 2000 Gebiete legen die Mitgliedsstaaten Erhaltungsmaßnahmen fest. Dazu zählen neben Bewirtschaftungsplänen auch eigens für die Gebiete aufgestellte rechtliche, administrative oder vertragliche Maßnahmen (Art 6 (1) FFH-RL). Alle sechs Jahre erstellen die Mitgliedsstaaten einen nationalen Bericht (Art 17) über die Umsetzung der Erhaltungsmaßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Lebensraumtypen des Anhangs I und aller Arten der Anhänge II, IV und V (BfN 2011).

Die Bundesrepublik hat Natura 2000 1998 in nationales Recht umgesetzt. Am 29. Oktober 2009 beschloss die EU-Kommission, von Deutschland keine weiteren Vogelschutzgebiete zu fordern. Damit ist die Errichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 in Deutschland abgeschlossen.

Natura 2000 Gebiete in Deutschland erstrecken sich über 15,4 % der terrestrischen Fläche. Davon entfallen 17,8 % auf Grünland und 21,4 % auf Ackerflächen.

Zwischen den einzelnen Schutzgebietskategorien gibt es großflächige Überlagerungen. Fast die gesamte Fläche der deutschen Naturschutzgebiete liegt innerhalb von Natura 2000. Nationalparks und Biosphärenreservate überlagern sich stark mit Natura 2000. Naturparks hingegen decken sich nur zu einem geringen Flächenanteil mit anderen Schutzkategorien (STEER et al. 2008).

Das BfN hat 2007 einen ausführlichen nationalen Bericht zur Umsetzung von Natura 2000 vorgelegt. Dieser bilanziert den Erhaltungszustand der entsprechenden Lebensraumtypen und Arten für die Periode 2001-2006. Demnach befinden sich viele Grünland-Gesellschaften wie bspw. magere Flachland-Mähwiesen, Pfeifengraswiesen, Borstgrasrasen, Bergmähwiesen in einem ungünstigem bis schlechtem Zustand (BfN 2007).

4.1.2.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Natura 2000 Gebiete sind durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geschützt. Dabei variieren Schutzzweck, Erhaltungsziel, Maßnahmen sowie Ge- und Verbote. So gilt ein eindeutiges Umbruchverbot von Grünland in Natura 2000 Gebieten nur im Fall entsprechender Einzelanordnungen oder Schutzgebietsverordnungen. Ist der Umbruch nicht explizit untersagt, ist die Umwandlung von Grünland möglich, sofern dies nicht zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Arten (entsprechender Anhänge) führt (PICKERT 2008).

4.1.2.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Die Natura 2000 Gebiete haben den Schutzstandard und den Anteil an geschützter Fläche in Deutschland deutlich erhöht. Ein Großteil dieser Gebiete unterliegt einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung. Diese ist häufig für die Erreichung von Natura 2000-Zielen zu intensiv.

Zusätzlich beeinflusst die land- und forstwirtschaftliche Nutzung auf angrenzenden Flächen direkt die Schutzgebiete mit oftmals geringer Größe.

Aufgrund ihrer oftmals geringen Größe leiden viele Schutzgebiete überdies direkt unter land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen angrenzender Flächen (MÖCKEL 2010).

Grünlandgesellschaften nasser Standorte sind über Natura 2000 nur teilweise abgedeckt. Das betrifft besonders das artenreiche Feucht- und Nassgrünland des Calthion-Verbands, welches nicht in Anhang I der FFH-Richtlinie gelistet ist. Gerade extensives Feuchtgrünland wird bundesweit als „stark gefährdet“ eingestuft (STEER ET AL. 2008).

Für die Naturschutzbehörden ist die Durchsetzung des Verschlechterungsverbots in Natura 2000 Gebieten wegen fehlender Spezifikationen problematischer als die Durchsetzung von ordnungsrechtlichen Einzelverboten. Die Landwirte werden dahingehend beraten, vor einer

geplanten Nutzungsänderung von Grünland in Natura 2000-Gebieten bei der zuständigen Behörde anzufragen. Diese Beratung ist aber bisher noch nicht die Regel. Der Nachweis einer erheblichen Beeinträchtigung nach erfolgtem Grünlandumbruch, kann sich bei fehlender Datengrundlage oder kleineren betroffenen Flächen schwierig gestalten (NABU & DVL 2009).

4.1.3 Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und Gesetze der Länder

4.1.3.1 Ziel des Instrumentes

Das Bundesgesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (kurz Wasserhaushaltsgesetz, WHG) verfolgt das Ziel die Gewässer durch nachhaltige Bewirtschaftung als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen (§ 1 WHG). Auch die Landeswassergesetze dienen diesem Zweck, wobei einige Texte Teilfunktionen des Wasserhaushalts expliziter benennen. So betont etwa das Hessische Wassergesetz die Hochwasservorsorge, das Berliner Wassergesetz den Aspekt der Naturnähe von Gewässern und das sächsische Wassergesetz ihre Biotopvernetzungsfunktion sowie die ästhetische Bedeutung von Gewässern für den Menschen. Das WHG und die Gesetze der Länder gelten für oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser.

4.1.3.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Der Wasserhaushalt wird im Rahmen der naturräumlichen Gegebenheiten (klimatische Verhältnisse, Boden- und Gesteinseigenschaften, Reliefmerkmale) in hohem Maß durch die anthropogene Flächennutzung beeinflusst. Der Landwirtschaft kommt dabei schon aufgrund ihres räumlichen Ausmaßes große Bedeutung zu. So beeinflusst insbesondere die Art und Weise der landwirtschaftlichen Nutzung zahlreiche hydrologische, pedologische, morphologische und biologische Prozesse, die für die Erreichung der wasserhaushaltlichen Ziele von hoher Relevanz sind. Beispielhaft genannt seien Stoffflüsse zwischen Landökosystemen und angrenzenden Gewässern, Bodenabschwemmungen bei Überflutungen, die Neubildung von Grundwasser in Quantität und Qualität oder die Bereitstellung entsprechender Standortbedingungen für die typische Flora und Fauna von Gewässern und der an sie gekoppelten terrestrischen und semiterrestrischen Ökosysteme. Vor diesem Hintergrund formulieren die Wasserhaushaltsgesetze differenzierte Regelungen zur landwirtschaftlichen Flächennutzung. Gemäß der Fragestellung der vorliegenden Studie gilt das Augenmerk im Folgenden jenen Aspekten, die in direkter oder indirekter Weise zur Erhaltung und zum Schutz von Grünland beitragen.

Relevante Auflagen für den Grünlandschutz finden sich im Wasserrecht für folgende Schutzgebietstypen:

- Gewässerrandstreifen (in einigen Gesetzen auch als Gewässerschonstreifen oder Uferbereiche bezeichnet),
- Überschwemmungsgebiet,
- Wasserschutzgebiete.

Nach § 38,1 WHG dienen **Gewässerrandstreifen** der „*Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen oberirdischer Gewässer, der Wasserspeicherung, der Sicherung des Wasserabflusses sowie der Verminderung von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen*“. Sie umfassen „*das Ufer und den Bereich, der an das Gewässer landseits der Linie des Mittelwasserstandes angrenzt. Der Gewässerrandstreifen bemisst sich ab der Linie des Mittelwasserstandes, bei Gewässern mit ausgeprägter Böschungsoberkante ab der Böschungsoberkante*“ (§ 38,2 WHG). Mit der seit dem 01.03.2010 geltenden Neufassung des WHG

wurde auch in diesem Bereich die konkurrierende Gesetzgebung eingeführt. Das WHG verbietet die Umwandlung von Grünland in Acker im Gewässerrandstreifen (§ 38,4). In Baden-Württemberg ist darüber hinaus festgelegt, dass eine Rückführung von Acker- in Grünlandnutzung anzustreben ist bzw. angeordnet werden kann (§ 68b,4).

Das WHG definiert die Breite von Gewässerrandstreifen im Außenbereich mit 5 m, wobei Abweichungen oder gar die Aufhebung im begründeten Falle möglich sind (§ 38,3 WHG). Den Ländern gewährt der Bundesgesetzgeber zudem das Recht, abweichende Regelungen zur Breite von Gewässerrandstreifen zu erlassen (§ 38,3). So gelten 10 m Mindestbreite in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Thüringen. In den beiden letztgenannten Ländern bezieht sich diese Zahl allerdings nur auf Gewässer erster Ordnung, in den übrigen meist auf Gewässer erster und zweiter Ordnung. Alle anderen Länder fordern gemäß WHG in ihren Wassergesetzen 5 m Breite, wobei einige die Gewässerrandstreifen nicht pauschal ausweisen (siehe Tabelle 4 im Anhang).

Laut Bayerischem Wassergesetz lassen sich Gewässerrandstreifen durch Verträge mit den Grundstückseigentümern festlegen. Nicht erforderlich ist dies, sofern die Fläche in eine Fördermaßnahme einbezogen ist, die auch dem Gewässerschutz dient (§ 21). In Schleswig-Holstein sollen Gewässerrandstreifen nur an den Gewässern eingerichtet werden, für die das Maßnahmenprogramm (nach § 82 WHG) entsprechende Anforderungen enthält oder die Einrichtung und Erhaltung vertraglich vereinbart wurde (§38a). In Rheinland-Pfalz können die Behörden Gewässerrandstreifen durch Rechtsverordnung festlegen, falls dies zur Zielerreichung notwendig ist (§ 15). In Nordrhein-Westfalen beträgt ihre Breite i.d.R. 5 m im Außenbereich, wobei von dieser Breite abgewichen oder der Randstreifen ganz aufgehoben werden kann, falls freiwillige Gewässerschutzvereinbarungen bestehen (§ 90a).

Der Einsatz von Düngemitteln im Gewässerrandstreifen ist nach § 33,4 WHG erlaubt, soweit das Landesrecht keine anderen Bestimmungen trifft. Genau dies tun die Landeswassergesetze von Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein. Sie verbieten strikt den Einsatz von Düngemitteln. Die übrigen Länder sehen bedarfsweise Beschränkungen oder Verbote vor. Entsprechende Regelungen werden im Rahmen der Rechtsverordnung getroffen.

Erstaufforstungen von Grünland im Gewässerrandstreifen erschwert das WHG indem es Neupflanzungen von nicht standortgerechten Baumarten untersagt (§ 38,4). Naturferne Aufforstungen von Auengrünland, etwa mit Fichten, wie sie in der Nachkriegszeit vielfach stattfanden, sind somit nicht mehr möglich.

Überschwemmungsgebiete sind nach § 76,1 „Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden [...]“. Sie werden durch die Landesregierung durch Rechtsverordnung festgelegt und umfassen das Gebiet, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist sowie die für die Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Bereiche (§ 76,2).

Nach § 78,1 WHG besteht in Überschwemmungsgebieten ein Umwandlungsverbot von Grünland in Acker, wobei die zuständige Wasserbehörde Ausnahmen nach Ermessen zulassen kann. Im Landeswassergesetz von Baden-Württemberg gilt das Umbruchverbot nur für die sogenannten Überschwemmungskernbereiche, also diejenigen Teile von Überschwemmungsgebieten, die durchschnittlich alle zehn Jahre überschwemmt werden (§ 77,2). Viele Länder (z.B. Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen) behalten sich Genehmigungen vor. So schreibt das Bayerische Wassergesetz ausdrücklich fest, dass das pauschale Umbruchverbot des WHG nicht anzuwenden ist (§ 46).

In Überschwemmungsgebieten sind nach § 78,1 WHG zudem Baum- und Strauchpflanzungen untersagt, soweit sie den Zielen des vorsorgenden Hochwasserschutzes entgegenstehen. Viele Landeswassergesetze machen Gehölzpflanzungen daher in der Regel genehmigungspflichtig oder treffen im Rahmen von Rechtsverordnungen konkrete Aussagen dazu.

Das Wasserhaushaltsgesetz erlaubt in Überschwemmungsgebieten den Einsatz von Düngemitteln im Rahmen einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft (§ 78,1). Dementsprechend legitimieren die Landesgesetze den Düngemiteleinsatz, häufig unter Verweis auf die gute fachliche Praxis. Lediglich im Landeswassergesetz von Schleswig-Holstein ist explizit festgehalten, dass die Wasserbehörde anordnen kann, Düngemittel nicht oder nur in bestimmtem Umfang zu verwenden (§ 58,2). Allerdings geben alle Landesgesetze den Behörden die Möglichkeit, Handlungspflichten und Verbote bzgl. Bewirtschaftung per Rechtsverordnung zu erlassen und so den Düngemiteleinsatz zu beschränken.

Der Zweck von **Wasserschutzgebieten** liegt gemäß § 51,1 WHG im Schutz der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen und in der Anreicherung von Grundwasser. Vermeiden möchte man überdies den schädlichen Abfluss von Niederschlagswasser sowie die Abschwemmung und den Eintrag von Bodenbestandteilen sowie von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer. Für die bestehenden Nutzungen innerhalb eines Wasserschutzgebietes gilt in der Regel Bestandschutz, was jedoch zusätzliche Auflagen und Einschränkungen nicht ausschließt. Dies betrifft etwa das Ausbringen von Düngemitteln (hinsichtlich Zeitpunkt, Menge und Arbeitsweisen) sowie den Anbau bestimmter Pflanzenkulturen und die Praktizierung bestimmter Anbauweisen. Lediglich in Baden-Württemberg und Niedersachsen existieren innerhalb von Schutzgebietsausgleichsverordnungen landesweite Mindestregelungen mit Umbruchverboten für Grünland. In den übrigen Ländern werden im Rahmen von Rechtsverordnungen Auflagen für einzelne Schutzgebiete durch die Wasserbehörden festgeschrieben. Darüber hinaus werden häufig freiwillige Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung mit entsprechendem Ausgleich angeboten (Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen beispielsweise stützen sich beim Gewässerschutz stark auf ein derartiges Kooperationsmodell mit freiwilligen Vereinbarungen zwischen Wasserversorgern und Landwirten) (OSTERBURG et al. 2009).

4.1.3.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Das strikte Verbot, Grünland im Gewässerrandstreifen in Acker umzuwandeln, ist ein wirksames Mittel, um Grünlandverluste im ökologisch sensiblen Uferbereich zu verhindern. Nicht zuletzt schützt das Instrument artenreiche, ökologisch hochwertige Grünlandgesellschaften, die eine wichtige Bedeutung im Biotopverbundsystem einnehmen. Allerdings ist die im WHG festgeschriebene Breite von Gewässerrandstreifen (5 m), die viele Landeswassergesetze übernommen haben, aus Sicht des Grünlandschutzes kritisch zu bewerten, da zu erwarten ist, dass negative Randeffekte von angrenzenden Flächennutzungen (z.B. intensivem Ackerbau) die biotischen Strukturen und das Artengefüge in extensiven Gewässerrandstreifen nachteilig beeinflussen. Zudem weisen manche Bundesländer Gewässerrandstreifen nicht pauschal aus. Es ist anzunehmen, dass die in einigen Bundesländern festgesetzte Mindestbreite von 10 m einen deutlich höheren Beitrag zur Sicherung der ökologischen Qualität von Grünland im Uferbereich leisten kann, da sie die Ausbildung eines störungsarmen Biotop-Kernbereichs wahrscheinlicher macht. Auch vor dem Hintergrund der Filterfunktion, also des Nährstoffrückhalts durch Gewässerrandstreifen, empfiehlt die Fachliteratur eine Mindestbreite von 10 m (z.B. BASTIAN & SCHREIBER 1999: 267). Für die Entwicklung von Grünlandgesellschaften im Gewässerrandstreifen ist auch der Einsatz von Düngemitteln in diesem Bereich von Bedeutung, der nach WHG erlaubt und nur in einigen Bundesländern

pauschal verboten ist. Eine deutlich reduzierte Nährstoffzufuhr im Gewässerrandstreifen trägt aber nicht nur zur Verbesserung seiner Filterfunktion bei (BASTIAN & SCHREIBER 1999), sondern leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung wertvoller Grünlandbestände.

Bereits vor der Neuregelung des Wasserrechts zum 01.03.2010 war in den meisten Bundesländern der Grünlandumbruch in Überschwemmungsgebieten untersagt, Ausnahmen bedurften der Genehmigung. Die Novellierung des WHG verbietet nun generell den Umbruch von Grünland. Daraus ergibt sich ein hohes Schutzniveau von Grünland in Überschwemmungsgebieten. Die Länder können von dieser Regelung jedoch abweichen. Die Wirksamkeit des Gesetzes belegen gleichwohl die Untersuchungen von OSTERBURG et al. (2009), die anhand von vier Bundesländern zeigen konnten, dass die Umwandlung von Dauergrünland in Überschwemmungsgebieten zwischen 2005 und 2007 deutlich unter der durchschnittlichen Umwandlungsrate lag. Ein noch ausgeprägter Schutzeffekt ließ sich nur für Naturschutzgebiete, Nationalparks und FFH-Gebiete nachweisen. Zu bedenken ist aber, dass die vergleichsweise geringen Umwandlungsraten in Überschwemmungsgebieten neben dem Schutzeffekt des Gesetzes auch auf eine eingeschränkte Eignung entsprechender Flächen für den Ackerbau zurückzuführen sind (OSTERBURG 2009).

Wie oben dargelegt, ist der Einsatz von Düngemitteln in Überschwemmungsgebieten im Rahmen einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft zwar grundsätzlich erlaubt; doch können Behörden Beschränkungen anordnen. Die Reglementierung des Düngemiteleinsatzes kann einen positiven Beitrag zur Sicherung und Entwicklung von artenreichem Extensivgrünland haben (DIERSCHKE & BRIEMLE 2002). Die Effekte dieser gesetzlichen Möglichkeiten bleiben aber von der einzelnen Schutzverordnung abhängig.

Im Hinblick auf den Grünlandschutz sind die Auflagen in Wasserschutzgebieten in allen Bundesländern weniger restriktiv, allerdings ebenfalls von den einzelnen Schutzgebietsverordnungen abhängig. Den geringen Schutzeffekt von Wasserschutzgebieten belegen die Untersuchungen von OSTERBURG et al. (2009), die aufzeigen konnten, dass die durchschnittliche Umwandlungsrate hier nahe am Gesamtdurchschnitt liegt.

4.2 Instrumente aus der 1. Säule der GAP

4.2.1 Vorbemerkung zu beihilfefähigen Betrieben und Flächen

Grünland mit hohem Naturschutzwert kann aus verschiedenen Gründen für Direktzahlungen der ersten Säule nicht oder nur eingeschränkt in Frage kommen (vgl. DVL und NABU, 2005). Zum einen muss es sich um landwirtschaftlich genutzte Fläche handeln und die Fläche muss hauptsächlich einer landwirtschaftlichen Tätigkeit dienen. So können etwa die Besitzer von Truppenübungsplätzen mit eingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzung keine Direktzahlungen beziehen. Beihilfeberechtigt sind alle Betriebe, die sich im Gebiet der EU befinden und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Reine Hobbytierhaltung gilt nicht als landwirtschaftliche Tätigkeit und ist nicht förderfähig. Die Haltung von Pferden oder Schafen in kleinen Beständen liegt daher förderrechtlich z. T. in einer „Grauzone“. Werden Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ erhalten, gelten sie als landwirtschaftlich genutzte Fläche, sofern sie in der Vergangenheit nachweislich landwirtschaftlich genutzt wurden.

Zu der Frage, ob naturschutzfachliche Pflegeauflagen eine Förderfähigkeit ausschließen, liegt ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vor (EU-Gerichtshof 2010). Demnach wird die Beihilfefähigkeit einer Fläche durch die Verfolgung von Zielen der Landschaftspflege und des Naturschutzes nicht in Frage gestellt, selbst wenn der Naturschutzzweck überwiegt. Auch wenn Landwirte Weisungen von Naturschutzbehörden unterliegen, gelten ihre entsprechend

eingeschränkten landwirtschaftlichen Flächennutzungen förderrechtlich als landwirtschaftliche Tätigkeit. Voraussetzung für die Beihilfeberechtigung der betreffenden Flächen ist, dass der Landwirt die betreffende Fläche über einen Zeitraum von mindestens zehn Monaten mit hinreichender Selbständigkeit für seine landwirtschaftlichen Tätigkeiten nutzen kann. Pachtzahlungen sind keine Voraussetzung für die Beihilfeberechtigung, Naturschutzflächen können somit auch Dritten zur Nutzung und Pflege überlassen werden. Solange der Landwirt die Flächen auch im eigenen Namen und auf eigene Rechnung für seine landwirtschaftliche Tätigkeit nutzt, kann er gegen Vergütung bestimmte Aufgaben im Auftrag Dritter wahrnehmen, z.B. Maßnahmen zur Landschaftspflege. METZNER et al. (2010) interpretieren das Urteil dahingehend, dass Probleme der Förderfähigkeit von Grünlandflächen mit hohem Naturschutzwert nun weitgehend ausgeräumt seien. Da viele dieser Flächen stark mit Landschaftselementen durchsetzt sind, werden jedoch noch Probleme bezüglich der Erfüllung von Cross Compliance-Anforderungen gesehen.

Extensive Grünlandflächen mit hohem Naturschutzwert weisen oft erhöhte Anteile an Landschaftselementen oder einen gewissen Verbuschungsgrad auf. Dabei ist aus naturschutzfachlicher Sicht nicht die vollständige Beseitigung von Gehölzen das Ziel, sondern die Vermeidung flächendeckender Sukzession. In vielen Fällen bereitet die flächenscharfe Abgrenzung der landwirtschaftlichen Fläche gegenüber Gebüsch und Wald Schwierigkeiten. Daraus entstehen Probleme bei der förderrechtlichen Bestimmung des Flächenstatus als landwirtschaftlich genutzte Fläche und bei der Berechnung der beihilfeberechtigten Nettofläche. Bei weniger als 50 einzelnen Bäumen nehmen die zuständigen Behörden an, dass die Fläche landwirtschaftlich nutzbar ist, sich als Weideland eignet und die Fläche daher beihilfeberechtigt ist. Bei Verbuschung gehen die Behörden dagegen davon aus, dass flächendeckende Beweidung nicht möglich ist. Jedoch gibt es keine generellen Grenzwerte für Bewaldung und Verbuschung. Ebenso wenig dürfen pauschale Abschläge zur Ableitung der beihilfeberechtigten Flächenanteile vorgenommen werden. Vielmehr müssen alle Elemente einzeln vermessen werden. Dies sorgt für erheblichen Aufwand, der sich durch Vegetationsveränderungen zudem jährlich wiederholt. Hinzu kommen Unsicherheiten bei der Bestimmung der genauen Größe der beihilfefähigen Nettofläche. Aus all diesen Gründen lassen sich solche Flächen im bestehenden Flächenverwaltungssystem nur schwer verwalten.

Die Cross Compliance-Anforderungen zur Aufrechterhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands beinhalten u.a. die Vermeidung unerwünschter Vegetation. Sie gelten für alle Betriebsflächen, also auch solche ohne flächenbezogene Förderung. Da Verbuschung, Schilf und andere, nicht landwirtschaftlich nutzbare Vegetation, als unerwünscht gilt, entstehen Anreize, „Risikoflächen“ nicht mehr als Betriebsfläche zu führen. Die Direktzahlungen-VO bietet jedoch Möglichkeiten, bestimmte Verpflichtungen auszusetzen, sofern dies naturschutzfachlich sinnvoll erscheint (DVL & NABU 2009).

Nach Verordnung (EG) 1122/2009 ist die Qualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen jährlich zu überprüfen. Dabei kommen anspruchsvolle Qualitätskriterien zur Anwendung, die auf den genannten Extensivflächen oft nicht eingehalten werden können. Stellt die EU-Kommission bei sogenannten Schlüsselkontrollen fehlerhafte Flächenangaben im InVeKoS fest, erhebt sie Rückforderungen in Höhe von 5-10% der Fördersumme, die sowohl Landwirte als auch Verwaltung treffen. Daher gibt es starke Anreize für die Agrarverwaltungen, problematische Grünlandflächen aus der Förderung der 1. Säule auszuschließen und dadurch das Risiko von Rückzahlungsforderungen der EU zu vermeiden. Auch für Landwirte ist ein Ausschluss solcher prämierechtlich problematischer Flächen aus der Betriebsfläche ein Weg, das Risiko von Prämienabzügen aufgrund fehlerhafter Flächenangaben zu vermindern. Akteure des Naturschutzes fordern dagegen, pflege- und nutzungsbedürftige Flächen in das Fördersystem der 1. Säule zu integrieren und so ihren Erhalt zu sichern (DVL & NABU 2009).

Tatsächlich können Landwirte laut Artikel 34 der Verordnung 73/2009 für solche Flächen weiterhin Beihilfen erhalten, sofern im Jahr 2008 ein Zahlungsanspruch bestand und die Fläche infolge der Anwendung der Vogelschutz-, der FFH- oder der Wasserrahmen-Richtlinie nicht mehr beihilfefähig ist. Diese Regelung ist auch in den neuen Legislativvorschlägen enthalten. Sie bietet die Möglichkeit, bisher geförderte Flächen ohne Verlust der Beihilfefähigkeit naturschutzfachlich weiterzuentwickeln. Für Flächen, die im Jahr 2008 nicht beihilfefähig waren, stellt dieser Ausnahmetatbestand jedoch keine Lösung dar.

Die flächenbezogene Förderung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik trägt aufgrund der dargestellten administrativen Probleme nicht zur Erhaltung und Pflege besonders extensiver, von Sukzession betroffener Flächen bei. Stattdessen schafft sie Anreize zum systematischen Ausschluss von Offenlandflächen aus dem agrarpolitischen Fördersystem. Viele solcher Flächen besitzen aber hohen Naturschutzwert und bedürfen in besonderem Maße kontinuierlicher Pflege und extensiver Nutzung. In der derzeitigen Situation zeichnet sich hier keine Lösung ab, da die Erhaltungs- und Pflegeziele für Grünlandflächen mit hohem Naturschutzwert sowie die Erhaltung der Strukturvielfalt einschließlich Büschen, Schilf und anderer nicht landwirtschaftlicher Vegetation mit den Anforderungen des InVeKoS an genaue Flächenabgrenzung mit den Cross Compliance-Anforderungen kollidieren.

4.2.2 Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GlöZ)

4.2.2.1 Ziel des Gesetzes

Verordnung (EG) 73/2009 enthält Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Stützungsbestimmungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und regelt in Art. 6 den Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GlöZ). Hierunter fällt auch der Schutz von Dauergrünlandflächen als verbindlich in den Mitgliedstaaten umzusetzender Standard gemäß Art. 6 (1) und Anhang III der Verordnung sowie die Erhaltung des Grünlandanteils auf Ebene der Mitgliedsstaaten oder Regionen gemäß Art. 6 (2). In Deutschland sind die Anforderungen gemäß Art. 6 (2) auf Bundeslandebene umzusetzen.

Die Regelung soll das Dauergrünland erhalten, seiner Umwandlung in Ackerland vorbeugen und damit auch seine positiven Umwelteffekte sichern. Grünlandschutz kann auch Bestandteil der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen als Grundanforderungen gemäß Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz sein, nämlich zur Einhaltung von Standards gemäß EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie. Zudem gelten für nicht produktiv genutzte Grünlandflächen Mindestpflegeanforderungen.

4.2.2.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Seit der Agrarreform von 1992 hat Grünland durch förderrechtliche Regelungen einen gewissen Schutz erhalten. Ackerflächen, die zum Referenzzeitpunkt am 31. Dezember 1991 für mehr als 5 Jahre als Grünland genutzt wurden, waren bis zum Jahr 2004 nicht beihilfeberechtigt für Direktzahlungen. Die Schutzwirkung durch diese Basisflächenregelung blieb allerdings begrenzt. Dies hängt damit zusammen, dass kein flächendeckendes Grünlandkataster vorlag und Dauergrünland somit nicht klar abzugrenzen war. Bei Aufnahme in das InVeKoS wurden viele Flächen nicht als Dauer-, sondern als Wechselgrünland oder Feldgras deklariert. Demnach durften Landwirte diese Flächen umbrechen und als Ackerfläche für Direktzahlungen melden. Bei Ackerlandverlust, etwa durch Baulandverkauf, konnte darüber hinaus ein Basisflächentausch vorgenommen werden. Erlaubt war also, Grünland im Umfang der verlorenen Ackerfläche umzubrechen und als prämienberechtigte Ackerfläche zu nutzen (vgl. GAY et al. 2003).

Die seit 2005 umgesetzte Agrarreform von 2003 hat zur Aufhebung der vorher bestehenden, einzelflächenbezogenen Restriktionen der Basisflächenregelung geführt. Laut **Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz**, das zur Umsetzung der GlöZ-Standards dient, hat „jedes Land dafür Sorge zu tragen, dass auf seinem Gebiet der Anteil des Dauergrünlandes an seiner gesamten landwirtschaftlichen Fläche bezogen auf das Referenzjahr 2003 nicht erheblich abnimmt. Die Ermittlung dieses Anteils erfolgt nach Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004“. Nimmt das Verhältnis um mehr als 5 % ab, wird eine weitere Umwandlung von Grünland in Ackerland genehmigungspflichtig. Bis zur Erreichung dieses Schwellenwertes gibt es unter dieser Regelung keine Restriktionen bezüglich eines Umbruchs zu Ackerland. Bei einem Rückgang um mehr als 8 % kann, bei über 10 % muss eine Wiedereinsaat erfolgen (BMELV, 2006, vgl. OSTERBURG et al. 2009).

In den Jahren 2008 bis 2010 wurde in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die 5 %-Grenze bereits überschritten. Als Folge haben diese Länder, wie durch die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 vorgeschrieben, neue Verordnungen zum Erhalt von Dauergrünland unter Cross Compliance erlassen. Der Umbruch von Dauergrünland ist in den betroffenen Ländern seitdem genehmigungspflichtig.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben bereits im Jahr 2008 Verordnungen erlassen, die eine Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland auf Betriebsebene einschränken. Niedersachsen folgte mit einer Dauergrünlanderhaltungsverordnung im Jahr 2009. Grünlandumwandlung ist den Verordnungen zufolge nur noch genehmigungsfähig, wenn Dauergrünland in derselben naturräumlichen Haupteinheit bzw. im selben Landkreis wieder geschaffen wird. Beschränkungen des Natur- oder Wasserschutzes bleiben unberührt. Neu angelegtes Grünland hat von Beginn an den Status von Dauergrünland. Umbruch zur unverzüglichen Neuansaat ist weiterhin möglich. Auch umweltverträgliche Aufforstung mit Genehmigung ist nach wie vor erlaubt. Ausgenommen sind Weihnachtsbaumkulturen und die Aufforstung mit schnell wachsenden Arten. Kurzumtriebsplantagen gelten als Dauerkultur. Seit der Änderung der Dauergrünlanderhaltungs-Verordnung vom 8. Dezember 2010 ist in Mecklenburg-Vorpommern auch die Anlage von Energieholzplantagen mit schnell wachsenden Arten möglich, wenn die landesweite Anbaufläche auf Grünland eine Fläche von 3.000 Hektar nicht übersteigt. Die Neuanlage von Grünland ist dabei nicht notwendig. Nach Aufgabe der Kurzumtriebsplantage darf die Fläche nicht ackerbaulich genutzt werden, sondern ist in Dauergrünland zurückzuführen. Die Fläche von 3.000 Hektar wurde so kalkuliert, dass kein Grünlandanteilsverlust von mehr als 8 % eintritt.

Seit dem Erlass der Verordnungen haben sich die jährlichen Grünlandanteilsverluste in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein verringert oder sind gänzlich zum Stillstand gekommen. An der Genehmigungspraxis beteiligen sich auch die unteren Wasser- und Naturschutzbehörden.

Nordrhein-Westfalen hat den Grenzwert für Dauergrünlandrückgang im Jahre 2010 überschritten. Seitdem ist der Umbruch von Dauergrünland gemäß Dauergrünlanderhaltungsverordnung (DGL-VO NRW) vom 12. Januar 2011 auch hier genehmigungspflichtig. Der Umbruch von Dauergrünland ist nur möglich, wenn die Nutznießer zum Ausgleich innerhalb desselben oder eines benachbarten Naturraums neues Dauergrünland anlegen. Dieses muss für die nächsten 5 Jahre seinen Status behalten. Eine Ausnahmeregelung ermöglicht den Umbruch im Rahmen der Flurneuordnung, sofern dem keine Natur- oder Umweltschutzziele entgegenstehen.

In den anderen Bundesländern gibt es bisher noch keine Dauergrünlanderhaltungsverordnungen. Die Grünlandabnahme in Rheinland-Pfalz nähert sich dem 5 %-Grenzwert, das Land besitzt jedoch noch keine Verordnung für den Fall einer Überschreitung (aufbauend auf OSTERBURG et al. 2009).

Exkurs: Landesregelung zum Grünlandschutz in Baden-Württemberg

Der Grünlandflächenrückgang in Baden-Württemberg hat die 5 %-Marke noch nicht überschritten. Unabhängig davon hat das Land jedoch eine Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes erlassen, die den Schutz des Dauergrünlands verbessern soll. Seit dem 1.12.2011 gilt ein generelles Umbruchverbot (Referenzzeitpunkt 1. Juli 2011) und eine Genehmigungspflicht für Entwässerung von Dauergrünland. Ausnahmen sind möglich, wenn für umgebrochene Fläche neues Dauergrünland angelegt wird, das Wohl der Allgemeinheit dem nicht entgegensteht oder dies im Einzelfall zu unzumutbarer Härte führen würde. Hierbei handelt es sich offenbar um eine Öffnungsklausel für die Anlage von Kurzumtriebsplantagen. Eine Entwässerung wird erlaubt, wenn diese den Belangen des Klimaschutzes, Bodenschutzes, Naturschutzes oder Gewässer- und Hochwasserschutzes nicht entgegensteht. Das Grünlandumbruchverbot greift erst ab einer Fläche von 0,2 Hektar und ist vorerst befristet bis Ende 2015. Ein Verstoß gegen die Auflagen kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Zur Erfüllung der Anforderungen gemäß Verordnung (EG) 73/2009, Art. 6 (1) wurde durch die EU der Schutz von Dauergrünland als Standard des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ definiert, der von allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Die Umsetzung erfolgt durch § 4a „Schutz von Dauergrünland“ in der Änderung der Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung von April 2011. Zuvor war in Deutschland kein flächenspezifischer Schutz von Dauergrünland im Rahmen der GlöZ-Standards vorgesehen. § 4a verweist auf bestehende nationale Vorschriften des Natur- und Wasserschutzes, die die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland einschränken. Es handelt sich somit nicht um neue Standards, vielmehr erhalten bereits bestehende Umbruchverbote durch förderrechtliche Kontrollen und Sanktionen mehr Nachdruck.

4.2.2.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Unabhängig von fachrechtlichen Regelungen des Natur- oder Wasserschutzes bestehen unter Cross Compliance in Deutschland, mit Ausnahme von Baden-Württemberg, für die Umwandlung von Grünland in Ackerland keine Einschränkungen auf Betriebsebene, solange das Referenzverhältnis nicht um mehr als 5 % abgenommen hat. Diese Regelung bietet lediglich Schutz vor einer starken Netto-Abnahme von Dauergrünland auf Länderebene, ohne jedoch die Dynamik der Flächennutzungsänderungen innerhalb eines Bundeslandes oder die Qualität und Lage von Grünland zu berücksichtigen. Bis zum Erreichen der Genehmigungsschwelle ist die regionale Verlagerung von Grünland innerhalb eines Bundeslandes möglich, ohne dass dies das Grünlandverhältnis beeinträchtigt (vgl. OSTERBURG et al. 2009).

Die Aufhebung der Verpflichtung zur Ackerflächenstilllegung im Wirtschaftsjahr 2008/2009 ermöglicht es zudem, künftig schwer zu bewirtschaftende Dauerbracheflächen zum Ausgleich andernorts umgewandelter Dauergrünlandflächen anzurechnen (vgl. OSTERBURG et al. 2009). Ob ein Umbruch einer nicht gesetzlich geschützten Fläche dem Antragsteller verweigert werden kann, sofern eine Ersatzfläche zur Grünlandeinsaat nachgewiesen wird, ist allerdings umstritten.

Problematisch ist außerdem, dass die erst bei Überschreiten der 5 %-Marke einzuführenden einzelbetrieblichen Beschränkungen für Landwirte einen Anreiz darstellen können, Dauergrünland umzuwandeln, bevor es zu einzelbetrieblichen Beschränkungen kommt. Ferner besteht ein Anreiz, Wechselgrünland vor Ablauf der 5-Jahres-Frist wieder in Ackernutzung zu nehmen, bevor es als Dauergrünland deklariert werden muss (vgl. OSTERBURG et al. 2009).

Die Europäische Kommission verweist darauf, dass die Qualität von Dauergrünland durch andere Cross Compliance-Bestimmungen gewährleistet ist, wie beispielsweise durch die Vorschriften zur FFH-Richtlinie oder die Umsetzung des GlöZ-Standards zum Schutz von Dauergrünland (EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF 2008). In Deutschland gilt als Mindestpflegestandard für Dauergrünland jährliches Mulchen stillgelegter Flächen oder Mähen und Abfahren des Mähgutes alle zwei Jahre. Diese Regelung verhindert lediglich eine Verbuschung nicht genutzter Grünlandflächen.

Mit Blick auf diese GlöZ-Standards zur Mindestflächenpflege stellt OPPERMAN (Hrsg. 2009) zudem fest, dass die Pflege durch das jährliche Mulchen in den meisten Fällen zu einem Rückgang der Biodiversität der Blütenpflanzen sowie der Spinnen- und Insektenfauna führt. Eine Ausnahme stellten sehr ertragsschwache Standorte mit unter 30 t Trockenmasseertrag pro Hektar und Jahr dar. Das großflächige und komplette Mulchen der Flächen verhindert die Ansiedlung von Spinnen- und Insektenpopulationen. Die tatsächliche Praxis des Mulchens auf Grünland ist gering ausgeprägt. So waren im Jahr 2009 laut Agrarstatistik nur etwa 18.100 Hektar Dauergrünland aus der Produktion genommen (DESTATIS 2009). Für stillgelegte Ackerflächen sind die Regeln zur Mindestflächenpflege relevanter, da eine größere Fläche betroffen ist. Im Jahr 2009, nach Aufhebung der Ackerflächenstilllegungsverpflichtung, war immer noch 245.600 Hektar Ackerfläche stillgelegt bzw. aus der Produktion genommen.

Die im Jahr 2011 eingeführten, flächenspezifischen Standards des Wasser- und Naturschutzes unter Cross Compliance basieren auf bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben. Wirkungen für den Grünlandschutz entfaltet somit nur die höhere Sanktionsandrohung. Dasselbe gilt für Umbruchverbote in EG-Vogelschutz- und FFH-Gebieten als Grundanforderung gemäß Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz. Der Vollzug dieser Regelung soll über die zuständigen Fachbehörden erfolgen, die aber oft keinen Zugang zu den Flächennutzungsinformationen des InVeKoS der Agrarförderung haben.

4.3 Instrumente aus der 2. Säule der GAP

4.3.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK)

4.3.1.1 Ziel des Instrumentes

Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik von Bund und Ländern ist als Teil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gesetzlich verankert. Zur Erfüllung der Aufgabe erstellen sie einen gemeinsamen Rahmenplan (im Folgenden GAK-Rahmenplan).

Der nationale Rahmenplan basiert auf dem Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007- 2013 (im Folgenden „Nationaler Strategieplan“). Dieser analysiert die wirtschaftliche, strukturelle, ökologische und soziale Situation ländlicher Räume in Deutschland. Er enthält ein strategisches Gesamtkonzept sowie Prioritäten für verschiedene Schwerpunktbereiche.

Für das vorliegende Gutachten und den Grünlandschutz ist vor allem der Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ von Bedeutung.

Im derzeit gültigen Rahmenplan für den Zeitraum 2009 bis 2012 finden sich folgende relevante Fördergrundsätze, die der Strategie der Verbesserung der Umwelt und der Landschaft zuzuordnen sind (vgl. BMELV o.J.):

1. Grundsätze für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen;

2. Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten;
3. Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung;
→ hier ist vor allem die Maßnahme „B. Förderung extensiver Grünlandnutzung“ mit verschiedenen Untermaßnahmen für den Grünlandschutz relevant.

Auf alle drei Grundsätze gehen Kapitel des vorliegenden Gutachtens jeweils gesondert ein (vgl. Kapitel 4.1.3, 4.3.2 und 4.3.3).

Der folgende Abschnitt gibt aber kurz Hinweise der Förderung extensiver Grünlandnutzung, welche spezifischen Agrarumweltmaßnahmen der GAK-Rahmenplan für den Grünlandschutz anbietet und welche Ziele damit verbunden sind.

Der Nationale Strategieplan formuliert für den Schwerpunktbereich „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ folgende allgemeine Ziele:

- Sicherung und Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischen Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität);
- Vermeidung bzw. Reduzierung von Emissionen, unerwünschten Stoffeinträgen und Beeinträchtigungen von Boden, Wasser und Luft durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen (Wasser-, Klima- und Bodenschutz);
- Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden, standortangepassten, nachhaltigen Landbewirtschaftung;
- Ausbau einer umwelt- und besonders artgerechten landwirtschaftlichen Nutztierhaltung;
- Erhöhung der Stabilität und der Naturnähe der Wälder.

4.3.1.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

B.1: Extensive Bewirtschaftung des Dauergrünlandes mit höchstens 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche

Laut GAK-Rahmenplan sollen Gewässerbelastungen, die durch Stickstoffausträge und Ammoniakemissionen u.a. verursacht werden, durch die Förderung einer extensiven Dauergrünlandbewirtschaftung eingedämmt werden. Außerdem dient die extensive Grünlandnutzung der atmosphärischen CO₂-Bindung im Boden (vgl. BMELV o.J., S. 44).

B.2: Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland

Mit der Förderung der Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland möchte man vor allem in Überschwemmungsgebieten der dort grundsätzlich zulässigen ackerbaulichen Nutzung entgegenwirken (vgl. BMELV o.J., S. 44). Außerdem dient die Umwandlung von Ackerland in extensives Grünland der CO₂-Bindung im Boden.

B.3: Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen

Maßnahme B.3 umfasst folgende Fördervarianten:

- B.3.1: zur Verringerung der Betriebsmittelanwendung oder zur Anwendung bestimmter Verfahren der Weidehaltung
- B.3.2: zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation
- B.3.3: mit Schonstreifen

Die Maßnahme verfolgt das Ziel, gerade in Grenzertragsregionen eine extensive Grünlandbewirtschaftung als wichtige Voraussetzung für die Erhaltung der Artenvielfalt aufrechtzuerhalten.

4.3.1.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Die beschriebenen Fördervarianten der GAK-Grünlandextensivierung (B1, B2 und B3) werden zusammen mit spezifischen Grünlandextensivierungsmaßnahmen der Bundesländer im folgenden Kapitel 4.3.2 diskutiert.

4.3.2 Agrarumweltprogramme der Länder

4.3.2.1 Ziel des Instrumentes

Wie im Nationalen Strategieplan ausgeführt, kommen Agrarumweltmaßnahmen als freiwillige Maßnahmen zur Anwendung, um zusätzliche über die Cross Compliance-Anforderungen und das nationale Ordnungsrecht und damit ggf. auch über spezifische Bewirtschaftungsbeschränkungen hinausgehende ökologische Leistungen auf landwirtschaftlichen Flächen (einschließlich Teichgebiete) zu honorieren. Während Cross Compliance und das nationale Ordnungsrecht grundsätzlich allgemein gültige Standards setzen, erbringen Agrarumweltmaßnahmen gezielt zusätzlich erwünschte Umweltleistungen und gleichen die damit verbundenen Ertragseinbußen und Mehraufwendungen aus (vgl. Nationaler Strategieplan: 39).

Die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen folgt einem differenzierten Ansatz. Abhängig von den jeweiligen Zielen gibt es flächendeckende oder regions- bzw. standortspezifische Maßnahmen. Um die gewünschten Umwelteffekte zu erreichen, zielen viele Maßnahmen auf eine bestimmte Bewirtschaftung der Flächen, etwa ökologische Anbauverfahren oder andere Formen einer extensiven Landbewirtschaftung mit positiven Auswirkungen auf verschiedene Umweltparameter und die Agrobiodiversität. Andere Maßnahmen zielen ganz konkret auf die Erreichung bestimmter Umweltziele, etwa die Erhaltung einer wertvollen Grünlandvegetation. Auf Grenzertragsstandorten gewährleisten die Agrarumweltmaßnahmen oftmals die weitere Bewirtschaftung aus naturschutzfachlicher Sicht wertvoller Flächen. Agrarumweltmaßnahmen sind zudem im Rahmen der Stärkung des Kooperationsprinzips eine unverzichtbare Alternative zu ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen (Nationaler Strategieplan: 39).

4.3.2.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Gesamtbetriebliche Extensivierung des Dauergrünlandes

Während alle Bundesländer in früheren Förderperioden eine gesamtbetriebliche Grünlandextensivierungsvariante angeboten haben, existiert eine solche Förderung im Zeitraum 2007-2013 nicht mehr in den Bundesländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen. Diese Länder konzentrieren sich auf einzelflächenbezogene Grünlandextensivierungsmaßnahmen (siehe dazu THOMAS et al., 2009: 38 ff.).

Bei der gesamtbetrieblichen Variante verpflichten sich teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe für ihr gesamtes betriebliches Grünland zur Einhaltung von Auflagen.

Die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung wird zum einen über den GAK-Rahmenplan angeboten. Einzelne Bundesländer nehmen sie in Anspruch. Alternativ offerieren manche

Bundesländer landesspezifische Maßnahmen zur gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung.⁴

Folgende Auflagen führen potenziell zum Erhalt von Dauergrünland sowie zur qualitativen Verbesserung des Grünlandes:

Auflagen gemäß GAK-Rahmenplan:

Die Auflage eines maximalen Viehbesatzes von 1,4 Raufutter fressenden Großvieheinheiten pro ha Hauptfutterfläche (1,4 RGV/ha HFF) soll eine extensive Bewirtschaftung des Grünlandes fördern. Voraussetzung ist auch ein Mindestviehbesatz von 0,3 RGV pro Hektar. Dies soll die Verwertung des Grünlandaufwuchses durch Vieh gewährleisten. Gemäß GAK-Rahmenplan dürfen geförderte Betriebe kein Grünland umbrechen.

Gesonderte Regelungen in Bayern und Brandenburg/Berlin:

In Bayern, Brandenburg und Berlin gilt als zusätzliche Auflage, dass der Grünlandaufwuchs mindestens einmal jährlich gemäht und als Futter, Streu oder energetisch zu verwerten ist. Das wirkt dem jährlichen Mulchen entgegen, das die Cross Compliance-Richtlinien als Mindestbewirtschaftung einer Fläche verpflichtend vorsehen, aus naturschutzfachlicher Sicht aber zur Verarmung von Grünlandgesellschaften führen kann.

Gesonderte Regelungen in Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfalz hat vergleichsweise weitgehende Regelungen zur gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung und verfolgt damit vor allem Schutzziele. So dürfen geförderte Betriebe nur Grundfutter aus eigener Erzeugung verwenden. Der Zukauf von Mais ist verboten und teilnehmende Betriebe dürfen keinen Mais anbauen. Dadurch wird im Zuge der Grünlandextensivierung die bestehende konkurrierende Flächennutzung durch Mais potenziell eingeschränkt. Wahrscheinlicher ist indes, dass intensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe auf die gesamtbetriebliche Förderung verzichten.

Rheinland-Pfalz fördert nur Betriebe, die ein Mindestmaß an Grünland aufweisen. Bei Betrieben mit Rinder-, Schaf, Ziegen- und/oder Pferdehaltung liegt er bei mindestens 15 ha bzw. bei Damwildhaltung bei mindestens 5 ha.

Die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierungsförderung wird in Rheinland-Pfalz außerdem nur Betrieben gewährt, die mindestens 1 ha Ackerland in Grünland umwandeln.

Umwandlung von einzelnen Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland

Nur sechs Bundesländer fördern die Umwandlung einzelner Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland. Dies sind: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die Förderung erfolgt in Gebietskulissen, wobei die verschiedenen Bundesländern, damit unterschiedliche Ziele wie Gewässerschutz, Bodenschutz bzw. Entwicklung der Biodiversität, verfolgen.

Auflagen gemäß GAK-Rahmenplan:

Gemäß GAK-Rahmenplan sind mindestens 0,1 ha Ackerland in Grünland umzuwandeln. Die Flächen müssen spätestens vom 15. Mai 2003 an als Ackerfläche gedient haben. Diese Regelung soll verhindern, dass die Besitzer für bereits umgebrochene Flächen Fördergelder beziehen. Liegt weder Besitzerwechsel, noch mehrjährige Stilllegung oder Erstaufforstung vor, darf sich zudem die zu Förderbeginn vorhandene betriebliche Dauergrünlandfläche nicht

⁴ Für nähere Informationen zur Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland siehe Thomas, F., et al., 2009 sowie Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume, 2010.

verringern. Diese Regelung schließt jedoch keineswegs aus, dass Landwirte Grünland umbrechen und dafür an anderer Stelle neues schaffen.

Sonderregelungen in Bayern und Baden-Württemberg:

Bayern und Baden-Württemberg fördern in Gebietskulissen die Umwandlung von Ackerland in Grünland. In Baden-Württemberg ist diese Förderung Teil des Vertragsnaturschutzes und erfolgt in naturschutzfachlichen Gebietskulissen, darunter Natura 2000-Gebiete, Projektgebiete für den Artenschutz und Gebiete für die Entwicklung eines Biotopverbunds. Bayern fördert die Umwandlung entlang von Gewässern. Dies betrifft die Umwandlung von gewässernahem Ackerland in Grünland (400 €/ha) sowie die Förderung von Grünstreifen mit einer Breite von 10-30 Metern entlang von Gewässern (1.000 € pro Hektar).

In Bayern und Baden-Württemberg gilt bei Inanspruchnahme dieser Förderung ein generelles Umbruchverbot für den gesamten Betrieb. Die Regelungen sind hier also stringenter als gemäß GAK-Rahmenplan.

Bayern wiederum weist explizit darauf hin, dass die eingesäten Flächen weiterhin den Ackerstatus behalten und auch nach Ablauf des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums nicht als Dauergrünland gelten. Gefördertes Grünland dürfen Landwirte also nach Ablauf des 5-jährigen Verpflichtungszeitraums, auch an Gewässerrändern, wieder ackerbaulich nutzen.

Sonderregelungen in Nordrhein-Westfalen:

In Nordrhein-Westfalen gilt die Förderung für folgende Gebietstypen: NATURA 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, episodisch überschwemmte Auenlagen sowie Moorpufferzonen.

Sonderregelung in Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfalz kennt zwei Varianten zur Förderung der einzelflächenbezogenen Umwandlung von Ackerland in Grünland. Um die gebietstypenunabhängige Umwandlungsförderung zu erhalten, muss der Landwirt am gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierungsprogramm teilnehmen.

Den Besitzern von Flächen, die an Gewässer angrenzen, im Wasserschutzgebiet liegen oder erosionsgefährdet sind, offeriert Rheinland-Pfalz eine weitere Fördervariante, die folgende grünlandrelevante Auflagen beinhaltet:

- Umwandlung von mindestens 1 ha Ackerland, wobei die umzuwandelnden Ackerflächen in den letzten drei Jahren nicht als Grünland genutzt worden sein dürfen.
- Die Fläche ist mindestens einmal jährlich zu mähen und/oder zu beweiden; sonstige Flächennutzungen sind nicht zulässig.
- Die Saat hat mit standortgerechten Begrünungsmischungen zu erfolgen.
- Kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln; nach Genehmigung ist die nesterweise Bekämpfung von Problemunkräutern sowie die Schadnagerbekämpfung möglich.

Sonderregelung in Thüringen:

Thüringen fördert die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland in festgelegten Wiesenbrüter- oder Überschwemmungsgebieten mit einer Mindestgröße von 0,3 ha.

Dabei sind folgende Auflagen zu berücksichtigen:

- Umwandlung in Form der Selbstbegrünung, der Ansaat mit gebietseigenem Saatgut oder durch Anwendung des Heumulchverfahrens.
- Verzicht auf den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel.
- Extensive Bewirtschaftung der umgewandelten Grünlandflächen durch mindestens einmal jährlich vorzunehmende Mahd oder Beweidung.

- Einhaltung des Pflegeplans der unteren Naturschutzbehörde.

Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen

Wie in Kapitel 4.3.1 dargelegt, sieht der GAK-Rahmenplan drei Varianten der extensiven Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen vor (B.3.1-B.3.3).

Einzelne Länder machen von den GAK-Maßnahmen teilweise Gebrauch: BB, B, BW, HE, NI, HB, SN, ST und TH. Die übrigen Bundesländer offerieren in der Regel gesonderte einzelflächenbezogene Grünlandextensivierungsmaßnahmen. Aber auch die bereits erwähnten Länder bieten über die GAK-Förderung hinaus oftmals noch eigene Förderungen an, die sich wie folgt zusammen fassen lassen (vgl. THOMAS, F. et al. 2009):

- Förderung von besonders steilem Grünland (BW und BY);
- Besondere Bewirtschaftung von Gewässerrändern (BY und NRW);
- Bewirtschaftung besonderer Biotope/Standorte, wie beispielsweise Feuchtgrünland, Mager- und Trockenstandorte, Bergwiesen, halboffene Weidelandschaften, Fettweiden und -wiesen sowie Rastflächen für Vögel (BB, BW, HE, HH, MV, NI, NW, RP, SH, ST und TH);
- Pflege von Streuobstwiesen, Erhaltung von Streuobstbeständen (BB, BW, BY, NW, RP, SL, ST, TH).

Die Auflagen divergieren nach Zielgebiet und können an dieser Stelle nicht explizit aufgeführt werden. Sie sind aber in der Regel geeignet, zur qualitativen Verbesserung von Grünlandgesellschaften bzw. der Erhaltung von ökologisch wünschenswerten Zuständen beizutragen.

4.3.2.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Ende 2010 haben die Bundesländer eine Zwischenbewertung zu ersten Ergebnissen und Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt. Dies geschah im Rahmen der Halbzeitbewertungen der ländlichen Entwicklungsprogramme, denen auch Agrarumweltmaßnahmen zuzurechnen sind.⁵

Der folgende Abschnitt analysiert auf Grundlage der Ergebnisse der Halbzeitbewertungen Stärken und Schwächen der Grünlandextensivierungsvarianten mit Blick auf den Grünlandenschutz. Dabei geht es vor allem um die Akzeptanz und Inanspruchnahme der verschiedenen Grünlandextensivierungsfördervarianten in den Bundesländern.

Gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung

Die Akzeptanz der gesamtbetrieblichen Fördervariante variiert. Grund dafür sind unterschiedliche Förder- und Prämiensätze sowie verschieden restriktive Auflagen.

So zeigen die Ergebnisse der Halbzeitbewertung in Bayern, dass die Landwirte die Fördermittel zur betrieblichen Grünlandextensivierung weniger stark nutzen als erwartet. Demnach erreichte die Förderfläche bis 2009 278.777 ha und blieb damit deutlich hinter dem Volumen der vorhergehenden Periode zurück. Grund für den Rückgang sind, nach Ergebnissen der Halbzeitbewertung, reduzierte Prämien und restriktivere Auflagen, wie das generelle Grünlandumbruchverbot. So verzichteten Landwirte auf die neuen Fördermittel, um Grünland wei-

⁵ Die Halbzeitbewertungen der ländlichen Entwicklungsprogramme sind auf der Website der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission veröffentlicht und unter folgendem Link einsehbar: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/index_en.htm

terhin mineralisch düngen und in Ackerland umwandeln zu können (RÖDEL et al., 2010: 205 ff).

Rheinland-Pfalz hat das Flächenziel von 60.000 ha bis Ende 2009 ebenfalls nur zu 64 % erreicht. Auch hier ist ein Rückgang von Förderflächen gegenüber der vorhergehenden Periode festzustellen, in der bis 2006 rd. 61.000 ha Grünland unter Vertrag waren (vgl. SCHRAMMEK et al. 2008 und SCHRAMMEK et al. 2010b).

Im Gegensatz dazu haben Brandenburgs Landwirte die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung stärker als geplant in Anspruch genommen. Die ursprüngliche Extensivierungsmarke von 85.000 ha wurde bis 2009 mit 119 % übertroffen (STEGMANN et al., 2010). Dies ist sehr wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Landwirte in den östlichen Bundesländern eine vergleichsweise extensive Milchvieh- und Futterbauwirtschaft betreiben (vgl. Kapitel 3) und die Teilnahme an Maßnahmen der Grünlandextensivierung daher kaum Anpassungen erforderlich macht.

Eine erhöhte Akzeptanz lässt sich in manchen Bundesländern aber auch auf weniger restriktive Auflagen gemäß GAK-Rahmenplan zurückführen. Dies ist beispielsweise in Baden-Württemberg der Fall, wo die Landwirte die erste der beiden gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierungsvarianten gemäß GAK-Rahmenplan bis 2009 zu 115 % in Anspruch nahmen (154.588 ha anstelle der geplanten 135.000 ha), während sie für die zweite badenwürttembergische Fördervariante mit restriktiveren Auflagen verbundene Fördervariante nur zu 73 % nutzten (SCHRAMMEK et al. 2010). Ebenfalls nach GAK-Rahmenplan fördert das Saarland. Saarbrücken erreichte das Flächenziel der gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung von insgesamt 20.000 ha bis 2009 vollständig (DOLUSCHITZ et al. 2010: 63).

Nordrhein-Westfalen, das ebenfalls gemäß GAK-Rahmenplan fördert, verzeichnete währenddessen eine rückläufige Nachfrage. So ging die Summe der geförderten Grünlandflächen bis 2009 um 25 % zurück (vgl. DICKEL et al. 2010d). Nach Aussage der Evaluatoren der Halbzeitbewertung ist dies vor allem auf die seit 2007 reduzierten Prämiensätze zurückzuführen.

Sachsen, das die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung über eine landeseigene Fördervariante unterstützt, hat hingegen die Flächenziele für die gesamtbetriebliche Grünlandbewirtschaftung (34.000 ha) bis 2009 zu immerhin 82 % erreicht (STRECKER et al. 2010: 74).

Zusammenfassend lässt sich für die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung festhalten, dass die Akzeptanz gegenüber der vorherigen Förderphase zurückgegangen ist, was vor allem auf restriktivere Auflagen (Verbot des Grünlandumbruchs) und reduzierte Förderprämiensätze zurückzuführen ist. Ambitionierte Umweltziele sollten daher besser gezielt mit einzelflächenbezogenen Maßnahmen verfolgt werden, da diese nicht den Gesamtbetrieb betreffen und deshalb für Landwirte akzeptabler sind.

Einzelflächenbezogene Umwandlung von Ackerland in Grünland

Zur Umwandlung von Ackerland in Grünland liegen nur vereinzelt Informationen aus Bundesländern vor, die Rückschlüsse auf die Akzeptanz dieser Fördervariante erlauben.

Nach Evaluationsergebnissen in Rheinland-Pfalz nimmt die Zielgruppe der Landwirte mit Flächenbesitz in erosionsgefährdeten Lagen und Überschwemmungsgebieten die Umwandlungsförderung in diesen Zielgebieten zu wenig in Anspruch. Das gilt für die Förderperiode 2000-2006 sowie die aktuelle Förderperiode (2007-2013). Auch eine Koppelung der Prämienhöhe an die Ertragsmesszahl ab 2004 (250-400 EURO pro ha) hat die Akzeptanz der Landwirte für die Maßnahme kaum erhöht. Das liegt daran, dass die Landeigentümer und -nutzer befürchten, dass nach einer Umwandlung der Status Ackerland dauerhaft ver-

loren gehen könnte, insbesondere in hochwassergefährdeten Bereichen (vgl. SCHRAMEK et al. 2008: 178; SCHRAMEK et al. 2010b: 224 ff).

Thüringen, das mit 491 EURO/ha in der aktuellen Periode eine noch höhere Prämie auslobt, hat seine Zielmarke von 193 ha bis 2009 sogar nur zu 13 % erreicht (STEGMANN et al. 2010b).

Bayern konnte mithilfe der Förderung bis 2009 rd. 1.051 ha Ackerland in Grünland umwandeln sowie 845 ha Grünstreifen zum Gewässer- und Bodenschutz anlegen (RÖDEL et al. 2010). Aufgrund fehlender Förderflächenziele lässt sich jedoch keine Einschätzung treffen, ob das Instrument damit dem Grünlandschutz wirksam dient.

Nordrhein-Westfalen hat bis 2009 die Umwandlung von 95 Hektar gefördert. Es hat für Vertragsnaturschutzmaßnahmen, inklusive der Umwandlung in ext. Grünland, aber keine Zwischen-, sondern nur Endziele benannt (vgl. DICHEL et al. 2010d). Das erschwert die Bewertung.

Zusammenfassend lässt sich zur Umwandlung von Ackerland in Grünland festhalten, dass die Landwirte, trotz relativ hoher Prämien oftmals zögern, Ackerland in Grünland umzuwandeln, da sie befürchten, die Flächen anschließend nicht mehr ackerbaulich nutzen zu können. Das gilt vor allem für Uferrandbereiche und Überschwemmungsgebiete, in denen das Wasserhaushaltsgesetz den Umbruch von Grünland verbietet (siehe Abschnitt 4.1.4.2).

Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen

Zur extensiven Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen haben die Länder verschiedene Förderprogramme aufgelegt. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Halbezeitbewertungen finden diese unterschiedlich starken Anklang (vgl. Tabelle 3). Angesichts der Vielzahl verschiedener Auflagen und Prämiensätze kann die vorliegende Studie aber keine Einzelfallanalyse liefern.

**Tabelle 3: Inanspruchnahme von einzelflächenbezogenen Grünland-
extensivierungsvarianten in den Bundesländern**

Grünland- extensivierungs- variante	Bun- des- land	Bezeichnung der Förder- variante	Ge- förderte Fläche bis 2009	Ziel- errei- chungs- grad	Förder- prämie	Quelle	
Förderung von besonders steilem Grünland	BY	Mahd von Steilhangwiesen	35%-49%: 1.048 ha Ab 50%: 207 ha	k.A.	35%- 49%: 400 €/ha Ab 50%: 600 €/ha	Roedel et al. (2010)	
	BW	B3: Bewirtschaftung von steilem Grünland	110.936 ha	192%	120 €/ha	Schramek et al. (2010a)	
Besondere Bewirt- schaftung von Gewässerrändern	BY	Extensive Grünland- nutzung entlang von Ge- wässern	19.173 ha	k.A.	280 €/ha	Roedel et al. (2010)	
	NW	Anlage von Uferrand- streifen	3.102 ha	67%	480 €/ha	Dickel et al. (2010d)	
Bewirtschaftung besonderer Bio- tope/Standorte	BB/BE	Pflege von Heiden und Trockenrasen mittels Be- weidung	4.702 ha	k.A.	165-220 €/ha	Stegmann et al. (2010a)	
	BW	Gebietstypische Weiden	611 ha	20%	140 €/ha	Schramek et al. (2010a)	
	HE	Bewirtschaftung von be- sonderen Lebensräumen und Habitaten	k.A.	k.A.	Einzel- fallkalku- lation	Dickel et al. (2010b)	
	HH	halboffene Weideland- schaft	142 ha	100%	263,57 €/ha	Dickel et al. (2010a)	
	NI/HB		nordische Gastvögel auf Dauergrünland	6.227 ha	k.A.	115 €/ha	Dickel et al. (2010c)
			Besondere Biotoptypen durch Mahd	346 ha		140-255 €/ha	
			Besondere Biotoptypen durch Beweidung	8.321 ha		150-195 €/ha	
NW		Extensive Standweide	95 ha	91% (über alle 3 Maßn. plus Maß- nahme zum Schnitt- zeit- punkt)	200 €/ha	Dickel et al. (2010d)	
		Umwandlung Acker-GL in Natura 2000 Extensivierung von GL o. z.E.	95 ha 305 ha		124 €/ha 200-250 €/ha		
RP		Talauen	686 ha	86%	125 €/ha	Schramek et al. (2010b)	

Grünland-extensivierungsvariante	Bundesland	Bezeichnung der Fördervariante	Geförderte Fläche bis 2009	Zielerreichungsgrad	Förderprämie	Quelle
	SH	Vertragsnaturschutz	12.219 ha	81%	255-450 €/ha	Dickel et al. (2010e)
		Halligenprogramm	1.570 ha	90%	125-280 €/ha	
	ST	Naturschutzgerechte Mahd	k.A.	k.A.	115-400 €/ha	ISW (2010)
	TH	Grünland-Biotoppflege durch Beweidung	38.046 ha	64%	200-450 €/ha	Stegmann et al. (2010b)
Grünland-Biotoppflege durch Mahd		13.577 ha	136%			
Erhaltung und Pflege von Streuobstwiesen	BB/BE	Pflege von Streuobstwiesen	356 ha	k.A.	10-15 €/Baum 50 €/ha ext. GL-Nutzung Max. 850 €/ha	Stegmann et al. (2010a)
	BW	Erhaltung von Streuobstbeständen	1.665.621 Bäume	139%	2,50 €/Baum	Schramek et al. (2010a)
	BY	Streuobstbau	200.984 Bäume	k.A.	5 €/Baum	Roedel et al. (2010)
	NW	Extensive Unternutzung von Streuobstwiesen	257	89%	90 €/ha	Dickel et al. (2010d)
	RP	Neuanlage und Pflege von Streuobst	831 ha	55%	4-5,50 €/Baum	Schramek et al. (2010b)
	SL	Streuobstförderung	40 ha	50%	450 €/ha	Doluschitz et al. (2010)
	ST	Naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Pflege von Streuobstwiesen	k.A.	k.A.	400-450 €/ha	ISW (2010)
	TH	Pflege von Streuobstwiesen	2.256 ha	81%	310 €/ha	Stegmann et al. (2010b)

Grünland-extensivierungs-variante	Bundesland	Bezeichnung der Förder-variante	Geförderte Fläche bis 2009	Ziel-erreichungs-grad	Förder-prämie	Quelle
Schnittzeitpunkte und terminierte Nutzung (sowie weitere Nutzungseinschränkungen)	BB/BE	Späte und eingeschränkte GL-Nutzung Späte und eingeschränkte GL-Nutzung in Natura 2000 Gebieten	23.591 ha	k.A.	75 €/ha 45-200 €/ha	Stegmann et al. (2010a)
	BY	Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktauflage	9.802 ha	k.A.	300 €/ha	Roedel et al. (2010)
	HE	Grünlandextensivierung Einzelflächen	33.804 ha	97%	25/50/75 €/ha	Dickel et al. (2010b)
	NI/HB	Förderung extensiver Grünlandnutzung auf Einzelflächen	Geringfügig	k.A.	110 €/ha	Dickel et al. (2010c)
	NW	Extensive Weide/Wiesen- und Mähweidenutzung	18.720 ha	91% (inkl. Biotoppflege)	250-380 €/ha	Dickel et al. (2010d)
	SH	Dauergrünlandprogramm	700 ha	7 %	35 €/ha	Dickel et al. (2010e)
	SN	Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und Pflege	k.A.	k.A.	284-343 €/ha	Strecker et al. (2010)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4.3.3 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

4.3.3.1 Ziel des Instrumentes

Bewirtschaften Landwirte Flächen in benachteiligten Gebieten, erhalten sie eine Ausgleichszulage. Anfangs auf Bergregionen ausgerichtet, erfuhr dieses Förderinstrument eine Erweiterung auf andere benachteiligte Gebiete. Die Ausgleichszulage soll naturbedingte Wettbewerbsnachteile durch Einkommensübertragungen ausgleichen. Ziel der Förderung ist es, in benachteiligten Gebieten (Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen, kleine Gebiete) standortgerechte Landbewirtschaftung zu erhalten. Die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit dient laut GAK-Rahmenplan u.a. dem Erhalt einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum sowie um dem Erhalt und der Förderung nachhaltiger und umweltfreundlicher Bewirtschaftungsformen.

Die von der EU-Kommission als benachteiligt anerkannten Gebiete in Deutschland umfassen seit 1997 eine Fläche von 9,425 Mio. Hektar. Dies entspricht rd. 55,4 % der LF des Bundesgebietes. Auf Grund der unterschiedlichen Prioritäten in den Bundesländern⁶ liegt die durch Ausgleichszulage geförderte Fläche in Deutschland bei rd. 4,6 Mio. Hektar (Nationale Strategie: 20).

⁶ In Niedersachsen wurde die Förderung der Ausgleichszulage beispielsweise im Zeitraum 1996 bis 2009 ausgesetzt.

4.3.3.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Wer die Ausgleichszulage erhalten will, muss über mindestens 3 ha Landwirtschafts- bzw. Forstfläche in benachteiligten Gebieten verfügen. Zudem verpflichten sich landwirtschaftliche Unternehmer, die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Förderung ab der ersten Zahlung der Ausgleichszulage noch mindestens fünf Jahre auszuüben (BMELV o.J.: 43).

Bemessungsgrundlage ist die in benachteiligten Gebieten bewirtschaftete LF des Unternehmens abzüglich Flächen für die Erzeugung von Weizen und Mais (einschl. Futtermais), Wein, Äpfeln, Birnen und Pfirsichen in Vollpflanzungen, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen und Zierpflanzen, Baumschulflächen) (BMELV o.J.: 43).

Die Ausgleichszulage beträgt jährlich mindestens 25 Euro und maximal 180 Euro je ha LF. Sie ist umgekehrt proportional zur Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) zu staffeln.

Grünland erfährt gegenüber Ackerland durch die Förderung eine besondere Beachtung, da im Falle der Ackernutzung gemäß GAK-Rahmenplan höchstens die Hälfte der bei Grünlandnutzung gewährten Beträge – mindestens jedoch 25 Euro – gezahlt werden dürfen.

4.3.3.3 Stärken und Schwächen des Instruments hinsichtlich Erhalt und Schutz von Grünland

Der folgende Abschnitt analysiert Stärken und Schwächen des Instruments auf Grundlage der Ergebnisse der Halbzeitbewertungen der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten.⁷ Es geht dabei vor allem um Aussagen, inwieweit die Förderung der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung beigetragen hat.

Studien zur Ausgleichszulage in Baden-Württemberg haben ergeben, dass das Land innerhalb der Berggebiete sowie in sonstigen benachteiligten Gebieten mit 90% überwiegend Grünland fördert. Insbesondere in Berggebieten hat sich so der Anteil an gefördertem Grünland, vor allem Grünland in Steillagen mit Handarbeit, im Betrachtungszeitraum 2007-2009 erhöht. Es zeichnete sich also ein Extensivierungstrend ab, der zwar mittelfristig vereinzelt zu Marginalisierung und Flächenaufgabe führen kann.⁸ Doch konnten die Flächen im Zeitraum 2007-2009 in der Bewirtschaftung gehalten werden. In den sonstigen benachteiligten Gebieten Baden-Württembergs hat sich währenddessen der Anteil von Ackerflächen – insbesondere gefördertes Ackerfutter – erhöht, während gefördertes Grünland und Grünland in Handarbeit zurückging. Da dies jeweils im gleichen Flächenumfang stattfand, ist davon auszugehen, dass Grünlandflächen in Ackerland umgewandelt wurden (SCHRAMEK et al. 2011). Ähnlich verlief die Entwicklung in Rheinland-Pfalz (SCHRAMEK et al. 2010).

In Bayern liegen 71 % (ca. 1 Mio. ha) der über die Ausgleichszulage geförderten Flächen in den sonstigen benachteiligten Gebieten. Grünland- bzw. Ackerfutter und Ackerflächen fördert das Land zu ungefähr gleichen Anteilen. In Berggebieten (14 % der über die Ausgleichszulage geförderten Flächen) fördert es hingegen ausschließlich Grünland. Vor allem dort und besonders ab 1000 m Höhe leistet die Ausgleichszulage nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung (RÖDEL et al. 2010).

⁷ Die Halbzeitbewertungen der Ausgleichszulage waren im Rahmen der Halbzeitbewertungen der ländlichen Entwicklungsprogramme in den Bundesländern in 2010 durchgeführt worden.

⁸ Siehe dazu auch Kapitel 3.8, mit Hinweisen, dass Grünland in Grenzertragsregionen durch Sukzession verloren geht.

In Hessen fließen die Fördergelder für benachteiligte Gebiete vor allem in die sonstigen benachteiligten Gebiete. Rund 50 % der gesamten LF von Hessen (407.063 ha) gelten als benachteiligtes Gebiet. Der Grünlandanteil in diesen Gebieten liegt bei rd. 69 % und ist im Zeitverlauf 2007 bis 2009 konstant geblieben. Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung kann die Ausgleichszulage in ihrer derzeitigen Form das Brachfallen von Grünlandflächen in Problemregionen mit der Ausgleichszulage aber zukünftig nicht verhindern. Dafür wäre eine wesentlich konzentriertere Förderung in diesen Regionen notwendig (DICKEL 2010a).

In Thüringen liegt die mit der Ausgleichszulage geförderte Fläche bis 2009 bei ca. 261.000 ha, wovon ca. 50 % Grünlandflächen sind. Nach den Ergebnissen der Halbzeitbewertung hat die Ausgleichszulage wesentlich zum Erhalt der LF im benachteiligten Gebiet Thüringens beigetragen. Abschließend quantifizieren ließ sich ihr Einfluss aber noch nicht (STEGMANN et al. 2010b).

Brandenburg fördert mit rund 500.000 ha 38 % der gesamten LF über die Ausgleichszulage. In den benachteiligten Gebieten befindet sich mit 237.585 ha fast das gesamte Dauergrünland Brandenburgs. Aussagen zu Flächenentwicklungen durch die Förderung der Ausgleichszulage waren zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht möglich (STEGMANN et al. 2010a).

Nordrhein-Westfalens Bauern bewirtschaften insgesamt 163.120 ha Dauergrünland in benachteiligten Gebieten. Im Vergleich zur letzten Periode ging die geförderte Fläche in den Gebieten außerhalb der Mittelgebirge um rd. 27.000 ha zurück. Grund dafür ist, dass mit dem Anheben der Bagatellgrenze von 46 € auf 250 € pro Betrieb einige Flächen aus der Förderung herausgefallen sind (DICKEL 2010a).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Förderung der Ausgleichszulage gerade in Berggebieten zur Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung beigetragen hat. Die Ausgleichszulage allein aber reicht als Instrument nicht aus und so kann es mittelfristig auch noch zu Flächenaufgaben kommen. Trotz höherer Grünlandförderungsprämien verzeichnen dementsprechend die sonstigen benachteiligten Gebiete Intensivierungstrends durch Umwandlung von Grünland in Ackerland. Daher sind aus der Perspektive des Grünlandschutzes ergänzend zur Förderung der Ausgleichszulage noch weitere Maßnahmen zur Erhaltung einer extensiven Grünlandnutzung erforderlich.

4.4 Sonstige Instrumente mit Relevanz für den Grünlandschutz

4.4.1 Das Erneuerbare Energien-Gesetz und Biokraftstoffquoten

4.4.1.1 Ziel der Gesetze

Die Förderung erneuerbarer Energien basiert auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen, die im Folgenden näher beschrieben werden. Neben energiepolitischen Zielen spielen für diese Gesetze auch Umwelt- und Klimaschutzziele eine Rolle. Die zunächst eingeführte Steuerbegünstigung für Biodiesel und Pflanzenöl, die dann folgende Quotenregelung zur Beimischung von Biotreibstoffen sowie die Einspeisevergütung für regenerativ erzeugten Strom haben zu einer schnellen Ausdehnung des Energiepflanzenanbaus geführt. Wichtige Kulturen in Deutschland sind Raps zur Herstellung von Biodiesel und Mais für die Biogas-erzeugung. Getreide und Zuckerrüben dienen der Bioethanolerzeugung. Biomasse wird nur zu einem geringen Anteil aus Gras gewonnen, dieser steigt aber in jüngster Zeit langsam (vgl. OSTERBURG et al. 2009). Die Agrarstrukturerhebung 2007 führt 37.260 ha Dauergrünland als Gärsubstratfläche, das waren 10 % aller Flächen für Gärsubstrat-Kulturen. Mit dem Ausbau des Energiepflanzenanbaus können Landnutzungsänderungen einhergehen, beispielsweise der Umbruch von Grünland. Solche negativen Begleiterscheinungen sollen

durch die in den letzten Jahren entwickelten Nachhaltigkeitskriterien für die Biomasseproduktion vermieden werden.

Das **Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG)** ist ein maßgebendes Förderinstrument für den Ausbau der energetischen Nutzung von Biomasse zur Strom- und Wärmenutzung und soll gleichzeitig einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten. Es dient damit auch der Umsetzung der Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen. Die Neufassung des EEGs im Jahre 2004 hat die Rahmenbedingungen für die Erzeugung von Energie aus nachwachsenden Rohstoffen deutlich verbessert und zu einer schnellen Expansion des Sektors geführt. In der **Biomasseverordnung (BiomasseV)** wird geregelt, welche Stoffe als Biomasse im Sinne des EEG gelten, welche technischen Verfahren zur Stromerzeugung eingesetzt werden können und welche Umweltanforderungen dabei einzuhalten sind. Als Biomasse gemäß EEG gelten Pflanzen und Pflanzenbestandteile sowie daraus hergestellte Energieträger, Abfälle und Nebenprodukte pflanzlicher und tierischer Herkunft aus der Land-, Forst- und Fischwirtschaft, Bioabfälle gemäß Bioabfallverordnung, aus Biomasse durch Vergasung oder Pyrolyse erzeugtes Gas und dessen Folgeprodukte sowie aus Biomasse erzeugte Alkohole. Die Verordnung regelt weiterhin, welche technischen Verfahren zur Stromerzeugung aus Biomasse in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und welche Umweltanforderungen bei der Erzeugung von Strom aus Biomasse einzuhalten sind. Diese beziehen sich auf die Konversionsanlagen und nicht auf die Biomasseproduktion.

Das seit Januar 2007 geltende **Biokraftstoffquotengesetzes (BioKraftQuG)** verpflichtet die Mineralölwirtschaft, einen wachsenden Anteil Biokraftstoff in den Verkehr zu bringen. Dafür hat der Bundestag eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie steuerrechtlicher Vorschriften beschlossen. Die Novelle dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, die durch die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen abgelöst wurde. Mit dem ab Juli 2009 geltenden **Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen** soll der Einsatz von Biokraftstoffen stärker auf die Minderung von Treibhausgasemissionen ausgerichtet werden. Demnach sind Treibhausgasemissionen bei der Anrechnung auf die Quoten zu berücksichtigen. Ziel des Gesetzes bleibt es, Konkurrenzen um Anbauflächen für Biosprit und Nahrungsmittel zu vermeiden. Im Juni 2011 hat die Bundesregierung die Erste Verordnung zur Änderung der **Verordnung zur Durchführung der Regelungen der Biokraftstoffquote** beschlossen. Die Neufassung dient der Privilegierung aus Abfällen und Reststoffen hergestellter Biokraftstoffe. Diese dürfen künftig doppelt gewichtet auf die Biokraftstoffquote angerechnet werden. Ziel ist, verstärkt biogene Abfälle und Reststoffe und weniger konventionelle Biomasse wie Raps oder Weizen einzusetzen.

Die seit 2010 in vollem Umfang geltenden Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe behandelt der folgende Abschnitt.

4.4.1.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Das ab 2004 geltende EEG enthielt keine expliziten Hinweise auf Nachhaltigkeitskriterien für den Anbau von Biomasse. In die ab dem 1. Januar 2009 in Kraft getretene Novelle des EEG hat der Gesetzgeber aber eine Verordnungsermächtigung zur Definition von Nachhaltigkeitskriterien für die Biomasseproduktion aufgenommen. Demnach kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) durch Rechtsverordnung (mit Zustimmung des Deutschen Bundestages und ohne Zustimmung des Bundesrates) Kriterien für die nachhaltige Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen und zum Schutz natürlicher Lebensräume sowie für die bei der Stromerzeugung erreichte Treibhausgasminderung festlegen. Deren Einhaltung wäre dann Voraussetzung für

den Erhalt der Stromeinspeisevergütungen gemäß EEG. Von dieser Verordnungsermächtigung hat das BMU nur in Bezug auf flüssige Biobrennstoffe im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG Gebrauch gemacht. Darauf geht der folgende Abschnitt näher ein. Für Biomasse zur Strom- und Wärmeerzeugung aus festen und gasförmigen Biobrennstoffen gibt es bisher hingegen keine ausgestaltete Regelung.

Die im Sommer 2011 beschlossene und ab Januar 2011 geltende Novelle des EEG enthält einige Änderungen, die für Grünlandnutzung und -erhaltung relevant sein können. § 27 bestimmt, dass der Anteil von Mais und Getreidekorn in der Biogasproduktion maximal 60 % betragen darf. Diese Regelung gilt für nach EEG 2012 geförderte Neuanlagen. Für ältere Anlagen hingegen gelten gemäß Bestandsschutz die Regeln der älteren EEG-Fassungen fort. Die Einschränkung von Mais und Getreidekorn begünstigt andere Ackerkulturen wie Zuckerrüben, Feld- und Klee gras sowie Getreide für Ganzpflanzensilage. Auch die Verwertung von Grünlandaufwüchsen in Biogas-Neuanlagen macht diese Regelung attraktiver. Jedoch kann dies den Erhalt extensiver Grünlandflächen gefährden, da die Gärsubstratproduktion auf Grünland meist mit hoher Schnitthäufigkeit und Düngung einhergeht. Dadurch können Flächen mit hoher Biodiversität an Wert verlieren. Der Flächenverbrauch neuer Biogasanlagen dürfte jedoch weiter steigen, da Mais relativ gesehen die höchsten Gaserträge liefert (KTBL 2010). § 27 definiert darüber hinaus zwei Einsatzstoff-Vergütungsklassen. Nach der vorgesehenen Novelle der BiomasseV, die ab Januar 2012 gelten soll, gehören Agrarprodukte wie Getreide, Mais und Grünlandaufwüchse in die Kategorie I, die mit 6 Cent je Kilowattstunde vergütet wird. Landschaftspflegematerial, Klee gras und Aufwüchse aus Blüh- und Schonstreifen zählen zur Kategorie II, für die 8 Cent je kWh vorgesehen sind. Dies schafft Anreize für die Verwendung von Landschaftspflegematerial.

Folgende Kriterien nach der bereits oben erwähnten Verordnungsermächtigung zu Nachhaltigkeitsanforderungen für Biomasse gibt es:

- Anforderungen an einen nachhaltigen Anbau und an die durch den Anbau in Anspruch genommenen Flächen, insbesondere zum Schutz natürlicher Lebensräume, von Grünland mit großer biologischer Vielfalt im Sinne der Richtlinie 2009/28/EG und von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand,
- ökologische und soziale Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung,
- Mindestwerte für das Treibhausgas-Minderungspotenzial durch die Stromerzeugung.

Mit der Überprüfung dieser Kriterien sowie mit der Organisation und Überwachung von Zertifizierungssystemen unter Fachaufsicht hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) betraut. Die EEG-Novelle schafft somit die Rechtsgrundlage, die geltenden, auf flüssige Biomasse-Energieträger bezogenen Nachhaltigkeitsverordnungen fortzuschreiben und auf feste oder gasförmige Biomasse-Energieträger auszudehnen.

Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe

Die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Richtlinie 2009/28/EG) schreibt Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe vor. Deutschland hat die Nachhaltigkeitsanforderungen dieser Richtlinie als erstes EU-Mitgliedsland umgesetzt. Diese betreffen die Stromproduktion auf Basis flüssiger Bioenergieträger (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, BioSt-NachV vom Juli 2009) und die Beimischungsquote von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraft-NachV vom September 2009).

Beide Verordnungen definieren in gleichem Wortlaut Anforderungen an die Flächennutzung für die Biomasseproduktion. § 4 regelt die Nutzung von Flächen mit hohem Naturschutzwert.

Diese müssen von den zuständigen Behörden oder durch Gesetz als solche ausgewiesen sein. Flächen mit zum Referenzzeitpunkt (1. Januar 2008) hohem Naturschutzwert oder große biologischer Vielfalt, dürfen nicht zur Erzeugung von Biomasse für Flüssigenergieträger genutzt werden. Durch Behördenverordnung oder Gesetz sind dem Naturschutz gewidmete Flächen, wie Biotope, Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete und Nationalparks, ebenfalls nicht für den Biomasseanbau zu verwenden. Ausnahmen sind erlaubt sofern die Biomassegewinnung den Naturschutzziele nicht entgegen steht. Weiterhin sind nach Art. 5 Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete, Wälder) und nach Art. 6 Torfmoore als Erzeugungsflächen für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe ausgeschlossen. Art. 7 fordert als Kriterien für eine nachhaltige landwirtschaftliche Bewirtschaftung die Einhaltung gesetzlicher Grundanforderungen sowie Mindestanforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen im Rahmen von Cross Compliance.

Grünland mit großer biologischer Vielfalt im Sinne der Richtlinie 2009/28/EG natürlich oder künstlich geschaffen, das artenreich und nicht degradiert ist, soll nicht für die Energiegewinnung aus Biomasse genutzt werden. Vollkommen ausgeschlossen sind Primärwald und natürliches Grünland. Letzteres ist in Deutschland kaum vorhanden und spielt für die Energieerzeugung ohnehin keine Rolle, da es vorwiegend in marginalen, für die Biomasseproduktion ungeeigneten Standorten, liegt. Bei künstlich geschaffenem Grünland mit hoher Biodiversität sind Ausnahmen möglich, wenn die Ernte der Biomasse zur Erhaltung des Grünlands notwendig ist. Desweiteren ist der Biomasseanbau nach der Nachhaltigkeitsverordnung erlaubt, wenn das Grünland Teil eines ackerbaulichen Fruchtfolgesystems ist (kein Dauergrünland)⁹. Stillgelegte Flächen gelten ebenfalls als landwirtschaftliche Flächen und können nach Beendigung der Stilllegungsphase zum Anbau von Biomasse im Sinne der Nachhaltigkeitsverordnung verwendet werden. Grünland, das auf diesen Flächen entstanden ist, dürfen Landwirte somit zum Biomasseanbau nutzen. Wurde eine Grünlandfläche zwischen dem Referenzzeitpunkt und dem Erlass der Verwaltungsvorschrift zu Ackerfläche umgebrochen, und gibt es keine konkreten Anhaltspunkte, dass es sich um Grünland mit hoher biologischer Vielfalt gehandelt hat, ist die Biomasseproduktion laut Nachhaltigkeitsverordnung möglich.

Der Großteil des Grünlands in Deutschland ist künstlich geschaffen und wird durch den Anbau von Grünfütterpflanzen als Dauerkultur landwirtschaftlich genutzt. Beim Umbruch dieses Grünlands ohne hohe biologische Vielfalt sind die durch die Landnutzungsänderung entstehenden Treibhausgase (THG) in die Emissionsrechnung zur Bestimmung des Minderungspotentials aufzunehmen. Die Nutzung von flüssiger Biomasse oder Biokraftstoff muss derzeit im Vergleich zu fossilen Brenn- oder Kraftstoffen eine THG-Minderung von mindestens 35% aufweisen.

Laut Nachhaltigkeitsverordnung darf Biomasse nicht von Flächen stammen, die zum Referenzzeitpunkt (Januar 2008) oder danach Torfmoor waren. Ausnahmen gelten für Flächen, deren Nutzer zwecks Anbau und Ernte der Biomasse keine Entwässerung vornehmen mussten. Bereits zum Referenzzeitpunkt als Ackerfläche genutzte Torfmoore, zählen als landwirtschaftliche Flächen und dürfen aus Gründen des Bestandsschutzes zum Anbau von Biomasse verwendet werden. Gemäß BioSt-NachVwV reicht dazu in der Regel eine Selbsterklärung der Biomasseerzeuger über die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien aus. Ergänzend ist durch die Zertifizierungsstellen eine Risikoanalyse vorzunehmen und den zuständigen Behörden darzulegen. Inwieweit dies zu Vor-Ort-Kontrollen führen wird, ist derzeit noch unklar.

⁹ Verwaltungsvorschrift für die Anerkennung von Zertifizierungssystemen und Zertifizierungsstellen nach der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachVwV) vom 10. Dezember 2009.

Fraglich scheint darüber hinaus, ob das Zertifizierungssystem wirksame Kontrollen garantiert, da es in erster Linie auf Selbstauskünften der Landwirte beruht. Da die Zertifizierungssysteme privatrechtlichen Charakter haben, können sie nicht auf Verwaltungsdaten, z. B. des InVeKoS zurückgreifen. Durch staatliche Vorgaben entsteht so ein Parallelsystem zum Fachrechtsvollzug, zum InVeKoS- und zum Cross-Compliance-System, das aus Gründen des Datenschutzes die der öffentlichen Hand vorliegenden Informationen zur Flächennutzung nicht nutzen kann. Außerhalb von Deutschland und der EU kann ein Zertifizierungssystem für Biomasse zwar zur Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsanforderungen an die Landwirtschaft beitragen, eine wirksame Steuerung der Flächennutzung ist aber auch in diesem Fall nicht möglich.

4.4.1.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Die Förderung der Biomasseproduktion auf Agrarflächen setzt der Gesetzgeber weiter fort und flankiert sie durch die Einführung von Nachhaltigkeitskriterien für die Biomasseproduktion und die Anbauflächen. Die Expansion der energetischen Biomassenutzung kann direkte Landnutzungseffekte bewirken, z.B. Biomasseanbau auf umgewandelten Grünlandflächen oder Intensivierung von Grünlandnutzungen zur Erzeugung von Gärsubstraten für die Biogasproduktion. Darüber hinaus entstehen ggf. indirekte Effekte für die Landnutzung. Diese lassen sich aber nicht zweifelsfrei einem einzelnen Einflussfaktor zuschreiben.

Weitgehend ins Leere laufen nach Einschätzung des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS AGRARPOLITIK (2008) die Bemühungen, durch Zertifizierungssysteme Anforderungen an einen nachhaltigen Biomasseanbau durchzusetzen. Während der Biomasseanbau selbst nachhaltiger gestaltet werden könnte, treten durch die erhöhte Flächeninanspruchnahme für die Biomasseproduktion indirekte Effekte auf die Landnutzung auf (Intensivierung, Landnutzungsänderungen), die aufgrund von Preiseffekten weltweit auftreten können.

Die Zertifizierung nachhaltig erzeugter Biomasse zur energetischen Verwertung dürfte mit Blick auf den Flächenverbrauch auch deshalb wenig wirksam sein, da Landwirte problematische Nutzungsformen gezielt aus der Zertifizierung herausgehalten können (NITSCH et al. 2008). Biomasseanbau würde dann nur noch auf den ohnehin vorhandenen Flächen erfolgen. Aus umwelt- und Klimaschutzpolitischer Sicht unerwünschte Nutzungsformen wären dadurch aber nicht ausgeschlossen. Zum Beispiel könnten Landwirte umgebrochene Grünlandflächen für andere Produktionsrichtungen nutzen. Das Zertifizierungssystem zur nachhaltigen Biomasseproduktion und die Definition von Ausschlussflächen verringern zwar den Anreiz für direkte Landnutzungsänderungen, indirekten Effekte lassen sich so aber nicht ausschließen.

4.4.2 Instrumente der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung ist das zentrale Instrument zur Verwirklichung und Konkretisierung der im Naturschutzgesetz des Bundes und den Landesnaturschutzgesetzen verankerten Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege. Der Gliederung der räumlichen Gesamtplanung entsprechend schreibt der Bundesgesetzgeber die Dreistufigkeit der Landschaftsplanung vor. Diese wird mit den Instrumenten Landschaftsprogramm (Landesebene), Landschaftsrahmenplan (regionale Ebene) und Landschaftsplan (kommunale Ebene) umgesetzt.

Dieses Kapitel beleuchtet Grünlandschutz-relevante Aspekte in den Landschaftsprogrammen der Bundesländer.

4.4.2.1 Zweck von Landschaftsprogrammen

Landschaftsprogramme bilden die oberste Ebene der Landschaftsplanung auf Landesebene. Nach § 10,1 BNatSchG besteht ihr Zweck in der Definition der überörtlichen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Landschaftsprogramme haben also die Aufgabe, den Naturschutzverwaltungen der Länder die nötigen Handlungsvorgaben zu machen; sie bilden darüber hinaus die Grundlage für die Erstellung der Landschaftsrahmenpläne. Angesichts des landesweiten Betrachtungsrahmens sind die in Landschaftsplänen benannten Ziele und Erfordernisse notwendigerweise inhaltlich und kartographisch generalisierend. Daher enthalten Landschaftsprogramme im eigentlichen Wortsinn programmatische Darstellungen (RIEDEL & LANGE 2009). Rechtliche Grundlage des Landschaftsprogramms ist § 10,2 des Bundesnaturschutzgesetzes, dessen Neufassung am 1. März 2010 in Kraft trat. Der Text lautet: „(2) *Landschaftsprogramme können aufgestellt werden. Landschaftsrahmenpläne sind für alle Teile des Landes aufzustellen, soweit nicht ein Landschaftsprogramm seinen Inhalten und seinem Konkretisierungsgrad nach einem Landschaftsrahmenplan entspricht.*“

4.4.2.2 Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Die nachfolgende Darstellung stützt sich auf die Analyse von insgesamt zehn Landschaftsprogrammen. Für die übrigen Länder existieren entweder noch keine Landschaftsprogramme (Hessen und Nordrhein-Westfalen) oder sie sind nicht verfügbar. Letzteres betrifft die Landschaftsprogramme von Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, die durchweg einen relativ alten Planungsstand aufweisen und sich teilweise in Fortschreibung befinden (siehe Tabelle 5 im Anhang).

Von grundlegender Bedeutung für Ausführlichkeit und Prägnanz naturschutzfachlicher Aussagen im Allgemeinen und Grünlandschutz-relevanter Aspekte im Besonderen sind die auf Landesebene sehr unterschiedlich getroffenen Regelungen zur Realisierung von Landschaftsprogrammen. So fungieren die Landschaftsprogramme einiger Bundesländer als eigenständige, gutachterlich erstellte Planwerke (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), während andere unmittelbar in die jeweiligen Landesentwicklungsprogramme integriert sind. So haben etwa in Bayern und Sachsen bereits umfangreiche Abwägungsprozesse mit anderen raumrelevanten Planungen stattgefunden. Zwischen diesen Extremen existieren weitere Reglungsformen, die sich durch einen unterschiedlichen Grad der Abwägung mit konkurrierenden Planungen auszeichnen. Die verschiedenen Regelungsarten der Länder zeigt Tabelle 5 im Anhang.

Für die Gruppe der Landschaftsprogramme mit dem Status eines eigenständigen Planwerks ist insgesamt festzustellen, dass sowohl Problemanalysen zur vergangenen und künftigen Entwicklung des Grünlands als auch Zielsetzungen zum Grünlandschutz einen hohen Stellenwert einnehmen. Dabei thematisieren fast alle untersuchten Landschaftsprogramme eine große Bandbreite von Umweltzielen, die mit dem Erhalt von Dauergrünland verbunden sind. Dazu zählen neben dem Artenschutz verschiedenste Aspekte, die mit der Funktionsfähigkeit des Landschaftshaushalts und den ästhetischen Bedürfnissen des Menschen in Verbindung stehen, u.a. die Erosionsschutzfunktion (vor allem in Hanglagen und Überschwemmungsgebieten), der Beitrag zur Wasserrückhaltung und der Grundwasserschutz, die klimaökologische Ausgleichsfunktion oder die Bedeutung der Grünlandnutzung für die landschaftliche Eigenart.

Der Erhaltung und Entwicklung extensiver Grünlandgesellschaften weisen die Programme generell große Bedeutung zu. So erfahren im Landschaftsprogramm des Saarlandes die Problematik der Nutzungsintensivierung auf empfindlichen, artenreichen Grünlandstandorten und die Offenhaltung von Grenzertragsstandorten höchste Aufmerksamkeit. In den Pro-

grammen von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (weniger ausgeprägt in dem von Schleswig-Holstein) werden den naturräumlichen Gegebenheiten entsprechend differenzierte Aussagen zum Erhalt und der naturschutzgerechten Entwicklung von Grünland auf Moorstandorten getroffen und die Ausweitung der ackerbaulichen Nutzung auf solchen Standorten strikt abgelehnt. Darüber hinaus verweisen sie auf die Notwendigkeit von Regenerationsmaßnahmen in diesen Kulissen. Dazu zählt auch die Umwandlung von Ackerflächen in Grünland. Die Entwicklung extensiver Grünlandgesellschaften empfehlen alle Programme. Die Ackernutzung in Auen identifizieren fast alle als bedeutendes Konfliktfeld und streben die Erhaltung bzw. Wiederherstellung von extensivem Grünland an.

Charakteristisch für die eigenständigen Planwerke ist die Formulierung von regionalen Leitbildern, die naturschutzfachliche Zielvorstellungen für die einzelnen Naturräume eines Landes beschreiben und meist auch kartographisch illustrieren. Grünland-bezogene Aussagen treffen diese Landschaftsprogramme also nicht nur inhaltlich ausführlich, sondern auch räumlich explizit.

Einige Landschaftsprogramme, etwa des Saarlandes und Mecklenburg-Vorpommerns nennen neben Zielvorstellungen zum Grünlandschutz konkrete Umsetzungsinstrumente, wie Agrarumweltmaßnahmen, Ökokonten oder Vermarktungskonzepte.

Aufgrund ihres Alters (siehe Tabelle 5 im Anhang) und der langen Fortschreibungszeiträume fehlen in den Landschaftsprogrammen Strategien zum Umgang mit aktuellen Entwicklungen der Landnutzungsdynamik, so auch in Hinblick auf den zunehmenden Veränderungsdruck auf Grünland. Auch die Klimawandeldiskussion und in diesem Zusammenhang die CO₂-Senkenfunktion von Grünland bleiben bislang unberücksichtigt.

Die zweite hier betrachtete Gruppe von Landschaftsprogrammen zeichnet sich dadurch aus, dass entweder der Landesentwicklungsplan die Funktion des Landschaftsprogramms erfüllt (Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen) oder der Landschaftsplan eigenständig erstellt, aber bereits mit den übrigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgewogen wurde (Berlin, Bremen, Thüringen). In beiden Fällen sind somit naturschutzfachliche Positionen mehr oder weniger stark durch Abwägungsentscheidungen beeinflusst.

Im Hinblick auf Grünlandschutz-Aspekte sind diese Dokumente verglichen mit den eigenständigen Landschaftsprogrammen deutlich knapper gehalten und von geringerer Detailtiefe in Bezug auf entsprechende Ziele und Handlungsstrategien. In der Regel formulieren sie keine oder kaum räumlich differenzierte Zielsetzungen im Sinne regionaler Leitbilder. Auffällig ist zudem, dass alle untersuchten Programme auf nur eine oder wenige Grünlandfunktionen fokussieren, andere in den Hintergrund rücken oder gänzlich unerwähnt lassen. So stehen etwa in Bremen und Berlin der Artenschutz sowie ästhetische Betrachtungen des Grünlands im Zentrum, während Sachsen fast ausschließlich abiotisch-landschaftsfunktionale Gesichtspunkte und Zielsetzungen (Erosionsschutz, Minimierung von N-Einträgen, Wasserrückhaltevermögen etc.) thematisiert. Im bayrischen Landesentwicklungsprogramm von 2006 erfahren die mit der Grünlandintensivierung und dem Umbruch von Grünland in Ackerland einhergehenden Probleme und entsprechende Handlungsstrategien vergleichsweise große Aufmerksamkeit. So weisen die Autoren darauf hin, dass Entwässerungsmaßnahmen und Umbruch von Feuchtgrünland abzulehnen sind, da dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht sinnvoll und aus ökologischen und landschaftsästhetischen Gründen nachteilig sei. Es wird empfohlen, zumindest in Talräumen, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, Ackerland wieder in Grünland zu überführen. In den übrigen Programmen finden sich zu dieser Thematik hingegen keine bzw. nur sehr viel vagere Stellungnahmen, was zumindest teilweise auch dem Alter der Landschaftsprogramme geschuldet sein dürfte (Tabelle 5 im Anhang), sodass aktuelle Herausforderungen des Landnutzungswandels noch nicht berücksichtigt sind.

Alle hier untersuchten Programme dieser Gruppe sehen keine konkreten Umsetzungsinstrumente (Agrarumweltmaßnahmen, Ökokonto) zum Schutz des Grünlands vor.

4.4.2.3 Stärken und Schwächen des Instruments für Erhalt und Schutz von Grünland

Dem Landschaftsprogramm kommt als Fachplan des Naturschutzes die bedeutende Aufgabe zu, eine konzeptionelle Grundlage für den Naturschutz auf Landesebene zu formulieren und somit eine wesentliche Leitbildfunktion für eine ökologisch orientierte Raumentwicklung zu übernehmen. Aus der Leitbildforschung ist allerdings bekannt, dass Leitbilder ihre Wirkung nur dann voll entfalten können, wenn sie *hinreichend konkrete* Zielvorstellungen klar formulieren (GIESEL 2007, WEIS 2008). Der landesweite Betrachtungsmaßstab von Landschaftsprogrammen steht dem prinzipiell nicht entgegen, wie im vorherigen Abschnitt für einzelne Programme gezeigt werden konnte.

RIEDEL & LANGE (2009:147) kommen zu dem Schluss, dass nur eigenständige Landschaftsprogramme, die naturschutzfachlich klare Positionen für den vollen Aufgabenumfang von Landschaftspflege und Naturschutz formulieren, fundierte und transparente Abwägungsentscheidungen mit konkurrierenden Planungen gewährleisten. In Anlehnung an diesen Befund lässt sich die Hypothese aufstellen, dass die Regelungsform des eigenständigen Landschaftsprogramms deutlich prägnantere Aussagen und detailliertere Handlungsstrategien zum Grünlandschutz zulässt und daher deutlich mehr zum Erhalt von Grünland beiträgt als dies Regelungen tun, die von vornherein Abwägungsentscheidungen mit anderen Planungen unterworfen sind. Dies nämlich führt per se zu einer instrumentellen Schwächung der Landschaftsplanung.

Die Analyse hat zudem gezeigt, dass die vielfältigen Funktionen des Grünlands im Naturlandhaushalt in den eigenständigen Landschaftsprogrammen wesentlich deutlicher zum Tragen kommen. In Abwägungsprozessen mit anderen Planungen kann gerade eine solche integrative Sichtweise als wichtige Argumentations- und Diskussionsgrundlage für Erhalt und Schutz von Grünland dienen. Denn sie veranschaulicht die vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen des Grünlands.

Generell problematisch sind die zu langen Fortschreibungszeiträume von Landschaftsprogrammen. Diese werden den aktuellen Herausforderungen ab einem bestimmten Alter nicht mehr gerecht. Strategien zur Bewältigung des wachsenden Drucks auf Grünland fehlen daher in all diesen Programmen. Argumentierten die Konzepte hingegen mit dem potenziellen Beitrag des Grünlands zur Lösung aktuell drängender Probleme und stellen sie die zusätzlichen Funktionen des Grünlands heraus (z.B. CO₂-Senkenfunktion, Wasserschutz), könnten sie wesentlich stärker zum Schutz dieser wertvollen Flächen beitragen.

4.4.3 Marktbasierte Instrumente

Marktbasierten Instrumenten zum Schutz öffentlicher Güter liegt die Annahme zu Grunde, dass die Gesellschaft von ihrem guten Zustand und ausreichenden Vorhandensein abhängig ist (MEA 2005). Ökosysteme sind aber zunehmend Gefährdungen ausgesetzt und in Qualität und Quantität als knapper werdendes Gut zu betrachten. Daher werden sie und die mit ihnen verbundenen Ökosystemdienstleistungen zunehmend als ökonomische Werte aufgefasst (TEEB 2009). Marktbasierte Instrumente zielen durch eine Einbindung in die Marktlogik auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit von Ökosystemen. Insbesondere über Honorierungs- und Zahlungsleistungen bieten sie ökonomische Anreize für Verhaltensänderungen von Akteuren. Dabei setzen sie meist auf positive Preissignale und das Prinzip der Freiwilligkeit und appellieren somit an das Eigeninteresse der Marktteilnehmer. Zu den marktbasierten Instrumenten gehören handelbare Zertifikate, wie z.B. Ökokonten oder Flächenpools, ebenso wie Qualitäts- und Regionalmarken für Agrarprodukte. Häufig begreifen Studien auch Förderprogramme, wie z.B. Agrar-Umweltprogramme oder den Vertragsnaturschutz als markt-

basierte Instrumente (TEN BRINK et al. 2009, Europäische Kommission 2007). Neben positiven finanziellen Anreizen können marktbasierende Instrumente auch negative (wie z.B. Nutzungsgebühren) vorsehen (ANDERSON et al. 2010:13f.).

Marktbasierte Instrumente mit Fokus auf den Erhalt der Artenvielfalt beruhen auf der Tatsache, dass es sich bei der Artenvielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen um ein sehr sensibles Gut handelt. Dementsprechend berücksichtigen sie, dass Biodiversität in ihrer jeweils spezifischen Ausprägung nur lokal und regional zu erzeugen ist, nicht auf dem Weltmarkt zu kaufen und schon gar nicht kurzfristig herzustellen ist (OPPERMANN 2006).

Die folgenden Beispiele veranschaulichen marktbasierende Instrumente zum Grünlandschutz. Berücksichtigung in der Darstellung finden neben den Zielen des jeweiligen Instruments auch Auflagen sowie Stärken und Schwächen beim Grünlandschutz. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Vor- und Nachteile marktbasierter Instrumente.

4.4.3.1 Beispiel 1: Vermarktungsinitiative Upländer Bauernmolkerei

Ziel des Instrumentes

Die Upländer Bauernmolkerei GmbH wurde 1986 von der Biomilcherzeugergemeinschaft Waldeck in Hessen und Biolandwirten aus dem benachbarten Nordrhein-Westfalen gegründet. Hauptmotiv war, dass den Biobauern der grünlandreichen Region Waldeck Absatzmöglichkeiten für ihre Milch fehlten (SOBCZAK & BURCHARDI 2006: 264). Die von den Biolandwirten als Mehrheitsgesellschafter getragene Molkerei ermöglichte die Verarbeitung und Vermarktung der Milch in eigener Regie. Das Projekt hat insbesondere der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) unterstützt. Dieser fungiert nicht nur als Gesellschafter, sondern hat auch einen Beteiligungsfonds aufgelegt, um der Erzeugergemeinschaft Kapital für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Die Molkerei verfolgt ein regionales Unternehmenskonzept: Den Großteil der Milchprodukte liefert sie an Kunden in der Region. Nur einzelne Produkte vermarktet sie als Spezialitäten bundesweit (ebenda).

Angesichts der sinkenden Milchpreise legte die Upländer Biomolkerei 2003 das Projekt „Erzeuger Fair Milch“ auf: Ziel der Vermarktungsinitiative war die Realisierung eines regionalen Marketingkonzeptes für Biomilchprodukte im Verbund mit verschiedenen Partnern aus der Wertschöpfungskette. Dieses sah einen Preisaufschlag von 5 Ct. für Bio-Milch vor, der den Erzeugern direkt zu Gute kommen würde. Verbraucher sollten damit die Möglichkeit erhalten, einen solidarischen Transferbetrag an die Erzeuger zu zahlen. Das Bundesprogramm Ökologischer Landbau unterstützte die Startphase, die wissenschaftliche Begleitung erfolgte durch die Bundesanstalt für Milchforschung (heute Max-Rubner-Institut) in Kiel (BURCHARDI & THIEL 2006). Das Projekt hatte Erfolg: Anstelle des von BURCHARDI & THIEL (2006) prognostizierten Absatzzrückgangs konnte die Molkerei ihre Produktion sogar steigern und das Programm ausweiten. Ab Oktober 2006 entrichteten die Verbraucher für jeden Liter Upländer Biobauern- Milch einen Aufschlag von 5 Ct.

Seit Juli 2007 zahlt die Upländer Molkerei den Erzeugern für die gesamte abgelieferte Milchmenge einen fairen Preis. Seit November 2007 liegt dieser pro Liter Biomilch bei 50 Ct. (MEG 2008: 29).

Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Die Initiative vermarktet ihre Produkte unter dem Bioland-Label. Daher gelten dessen Richtlinien für alle Erzeuger. Kapitel 4.2.2.1 der Richtlinien vom 15. März 2011 bestimmt, dass alle Nutztiere die Möglichkeit zu Auslauf bzw. Weidegang erhalten sollen, sofern keine anders lautende Verordnung, etwa im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung, dem entgegen steht (BIOLAND 2011: 12). „Zugang zum Auslauf oder zur Weide muss immer dann gewährt wer-

den, wenn der physiologische Zustand der Tiere, die klimatischen Bedingungen und der Bodenzustand dies gestatten. Die Besatzdichte darf auf Freiflächen nicht dazu führen, dass der Boden – außer an Futter- und Tränkestellen – zertrampelt wird. Eine Überweidung ist zu vermeiden“ (BIOLAND 2011: 13). In der Rindviehfütterung muss im Sommer das Grundfutter überwiegend aus Grünfutter bestehen (BIOLAND 2011: 21). Die ganzjährige, ausschließliche Fütterung mit Silage ist verboten, womit die Bioland-Richtlinie über die Öko-Verordnung (EG) Nr. 889/2008 hinausgeht. Zudem verlangt sie die ökologische Gestaltung des Standorts. So sollen „zum Beispiel durch die Anlage und Erhaltung von Hecken, die Einrichtung von Nistplätzen und die Gewährung von Unterschlupf für Insekten [...] Nützlinge gefördert und die Selbstregulation im Ökosystem verbessert werden“ (BIOLAND 2011: 6). Weitere Regelungen umfassen Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie die Festlegung von Flächenanforderungen für die Nutztierhaltung.

Stärken und Schwächen des Instruments hinsichtlich Erhalt und Schutz von Grünland

Die Gründung der Vermarktungsinitiative, die Einführung der Erzeuger-fairen Milch und die Anhebung des Preis leisten einen direkten Beitrag zum Erhalt der Grünlandwirtschaft: Durch die mittlerweile 50 Ct. pro Liter Biomilch „sind die Bauern auch langfristig in der Lage, ihre Kosten zu decken und ihre bäuerlichen Betriebe zu erhalten“ (MEG 2008: 29). Zudem können Absatzsteigerungen durch regionale Marketingstrategien Impulse für den Milchmarkt insgesamt bewirken (SOBCZAK & BURCHARDI 2006: 266f.). Durch die Auflagen, die die Landwirte als Bioland-Erzeuger erfüllen müssen (s.o.) ist zu erwarten, dass das Grünland in seiner bisherigen Qualität erhalten bleibt bzw. sich durch Erfüllung der Auflage zur ökologischen Gestaltung noch verbessert.

Die begleitenden Vorabbefragungen von BURCHARDI & THIELE (2006) zeigten, dass das Hauptmotiv der Verbraucher für die Akzeptanz des Preisaufschlags die Unterstützung der heimischen Öko-Milcherzeuger ist. Eine Studie von Bickel et al. (2009) zu Kaufmotiven und Zahlungsbereitschaften für Milch-Produkte der Upländer Bauernmolkerei belegt, dass faire Erzeugerpreise, gentechnikfreie Herstellung und der Wunsch nach hoher Lebensmittelqualität die Hauptkaufmotive sind. Den Erhalt der Kulturlandschaft nannten weit weniger Kunden als Grund. Damit scheint klar, dass dieses marktbasierende Instrument zwar indirekt zum Schutz von Grünland beiträgt, sein Erhalt aber keine explizit nachgefragte Ökosystemdienstleistung ist.

Im weiteren zeigt das Beispiel, dass Aufpreis-Initiativen eng mit Maßnahmen der Bewusstseinsbildung und Information über den Mehrwert der Produkte verknüpft sein müssen, um Nachfrage nach den im Vergleich zu konventionellen Lebensmitteln teureren Erzeugnissen generieren zu können (BIELING et al. 2008: 59). Möglichkeiten zur grünlandbezogenen Bewusstseinsbildung, Information und Sensibilisierung beleuchtet daher das folgende Beispiel.

4.4.3.2 Beispiel 2: Wiesenmeisterschaften

Ziel des Instrumentes

Wiesenmeisterschaften haben in den vergangenen Jahren in verschiedenen Grünlandregionen Deutschlands stattgefunden, so z.B. in der Eifel, im Odenwald oder im Bayrischen Wald. Träger sind häufig öffentliche Institutionen zusammen mit privaten wie Naturschutzorganisationen, Vereinen oder Stiftungen. In Baden-Württemberg z.B. ist die Wiesenmeisterschaft ein Gemeinschaftsprojekt des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum, des Landesbauernverbands in Württemberg (LBV), des Badischen Landwirtschaftlichen Hauptverbandes (BLHV), des Naturschutzbundes (NABU), des Schwäbischen Albvereins und des Schwarzwaldvereins. Die Meisterschaften finden dort abwechselnd in verschiedenen Regionen des Landes statt.

Ziel der Wiesenmeisterschaften ist es, den Beitrag der Landwirte zum Erhalt der Artenvielfalt zu würdigen. *„Diese Leistungen – also die Erhaltung der Wiesen als Lebensräume von Pflanzen und Tieren, aber auch zur Erzeugung eines hochwertigen Futters und in ihrer Funktion für Tourismus und Heimat-Identität – sollen mit der Wiesenmeisterschaft stärker ins Bewusstsein gerückt werden“* (LUBW 2006: URL). Zudem sollen den Bewirtschaftern neue Anreize gegeben werden, die standorttypischen Wiesen weiterhin zu bewirtschaften und so zu bewahren (LFL 2010: URL).

Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Meist gibt es drei Wettbewerbskategorien. In der Eifel waren dies die drei Wiesentypen Fett-, Mager- und Feuchtwiesen. Diese haben Juroren dann nach Art der Bewirtschaftung und des Aufwands, des Zustands der Fläche aus landwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht sowie nach der Öffentlichkeitsarbeit des Bewirtschafters bewertet (BIOLOGISCHE STATION 2007: URL). Im Schwarzwald fand der Wettbewerb in den Kategorien artenreiche Fettwiesen und -weiden sowie artenreiche Magerwiesen und -weiden statt. Außerdem bewerteten die Juroren den Gesamtbetrieb, sofern Landwirte mehrere Flächen angemeldet hatten und sowohl artenreiche Fettwiesen und -weiden als auch artenreiche Magerwiesen und -weiden guter Gesamt-Qualität bewirtschaften. Zur Bewertung diente ein kombinierter Index aus der Artenzahl von Kennarten, dem Vorkommen von Problem- oder Giftpflanzen, der Nutzungselastizität sowie des Futterertrags (LUBW 2006: URL).

Stärken und Schwächen des Instruments hinsichtlich Erhalt und Schutz von Grünland

Wiesenmeisterschaften tragen in doppelter Hinsicht zum Erhalt und Schutz von Grünland bei. Einerseits finden die Wiesenmeisterschaften regelmäßig große Resonanz in der Lokalpresse, wodurch Grünlandbewirtschaftung und Artenvielfalt ins öffentliche Bewusstsein rücken. Dies macht Ökosystemdienstleistungen transparent, informiert und sensibilisiert die Konsumenten (BIELING et al. 2009:65). Andererseits fördern die Wiesenmeisterschaften auch unter Produzenten die Bewusstseinsbildung: Schließlich ist es *„eine große Herausforderung, Wiesen und Weiden so zu bewirtschaften, dass sie einen akzeptablen Futterwert haben und zugleich viele Pflanzenarten aufweisen: das Zusammenspiel und das richtige Gefühl und Maß für Düngung, Schnittzeitpunkt und Wiesen- bzw. Weidepflege ist hier entscheidend. Eine solche standortangepasste Bewirtschaftung geht oft auf Jahrzehnte lange Erfahrungen und Traditionen zurück“* (LUBW 2006:URL). Eine derartige Reflektion der eigenen Arbeit in Zusammenspiel mit Wertschätzung von außen gibt den Landwirten zusätzlichen Anreiz, die standorttypischen Wiesen weiterhin zu bewirtschaften und dadurch zu erhalten. Diese Vermutung stützt sich auf den Erfolg der Aktion in Baden-Württemberg, wo die Wiesenmeisterschaften im Jahr 2011 bereits zum siebten Mal stattfanden sowie darauf, dass mittlerweile auch andere Regionen Wiesenmeisterschaften veranstalten.

4.4.3.3 Beispiel 3: Heubörsen

Ziel des Instrumentes

Angesichts abnehmender Viehbestände in Grenzertragsregionen und dadurch rückläufiger Möglichkeiten zur Heuverwertung haben zahlreiche Landwirte die Nutzung schwer zu bewirtschaftender Hangwiesen eingestellt. Dabei handelt es sich jedoch meist um Bergwiesen von naturschutzfachlich großer Bedeutung, deren Artenspektrum auf eine extensive Schnittnutzung angewiesen ist (DBU 2003:34). Vor diesem Hintergrund entstand die Idee der Heubörsen, mit denen Anbieter und (neue) Abnehmer von Heu miteinander in Kontakt treten können.

Ziele der Heubörsen sind die Absicherung der Heuverwertung durch Aufbau einer Vermarktungsagentur für Heu, die Erweiterung der Vermarktungsmöglichkeiten durch Aufbereitung des Heus, die Initiierung regionaler Wirtschaftskreisläufe, die Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung, der Erhalt der Artenvielfalt sowie der landschaftlichen Attraktivität des Gebietes als Grundlage für den Tourismus (TAB 2001: 69).

Heubörsen existieren mittlerweile in zahlreichen Regionen und mit unterschiedlicher Trägerschaft. Die Heubörsen in der Pfalz, im Rheingau und Taunus sowie im Thüringer Wald werden beispielsweise von den Landschaftspflegeverbänden getragen. In der Eifel tritt der Deutsche Bauernverband als Träger in Erscheinung. Zudem haben sich mittlerweile private Anbieter etabliert (z.B. die Heu-Stroh Börse, <http://www.heu-stroh-boerse.de>) und Vermarktungsinitiativen gegründet (z.B. das Heuberg Aromaheu, <http://www.aromaheu.de/>).

Gegenwärtige relevante Auflagen für Erhalt und Schutz von Grünland

Heubörsen machen nicht zwangsläufig Bewirtschaftungsauflagen. Dennoch erscheint eine standortgerechte Bewirtschaftung der Grünlandbestände sinnvoll, da sich das Verhältnis zwischen Rohfaser- und Eiweißgehalt im Heu je nach Zeitpunkt der Mahd verändert und je nach Tier- und Nutzungsart unterschiedliche Ansprüche raufutterverzehrender Tiere an die Energiekonzentration im Heu bestehen. Beispielsweise kommt Heu von intensiv bewirtschafteten und stark gedüngten Grünlandflächen für Pferde nicht in Frage. *„Eine nachvollziehbare qualitätsmäßige Deklaration des Heus nach tierphysiologischen Gesichtspunkten ist daher sinnvoll“* (Ökologische Bildungsstätte Oberfranken 2010: 12). In den meisten Fällen definieren Heubörsen Qualitätsstandards, die den Heukäufern hohe Sicherheit und hervorragende Qualität bieten sollen. Ein Beispiel dafür ist die Heubörse Heuberg Aromaheu, die nur Heu aus extensiver Bewirtschaftung von ein- bis zweischnittigen Wiesen vermarktet.

Stärken und Schwächen des Instruments hinsichtlich Erhalt und Schutz von Grünland

Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt hat den Landschaftspflegeverband Thüringen beim Aufbau der Thüringer Heubörse unterstützt. Die Bilanz fällt positiv aus: Während zu Projektbeginn das Aufkommen an Heu den Bedarf überstieg, konnte die Beteiligten bereits im ersten Projektjahr das Verhältnis durch den Einbezug des überregionalen Heuhandels umkehren. Betrug die vermittelte Heumenge 1996 noch 574 t, lag sie im Folgejahr bereits bei 650 t. Kunden sind Reiterhöfe ebenso wie die Hersteller von Misch- und Fertigfutter. Auch nach Auslaufen der Förderung ist der Fortbestand der Heubörse gesichert, da sich feste, langfristige Vertragsbeziehungen zwischen Produzenten und Abnehmern entwickelt haben. Auf diese Weise können rund 300 ha wertvoller Bergwiesen erhalten werden (TAB 2001:69, DBU 2003: 34). Heubörsen sind somit ein erfolgreiches marktbasierendes Instrument zum Erhalt von Grünland. Allerdings tragen sie nur dann zu einer hohen naturschutzfachlichen Qualität von Grünland bei, wenn die Heuproduktion Qualitätsstandards unterliegt, was bei privaten Heubörsen nicht immer der Fall ist.

4.4.3.4 Zusammenfassende Betrachtung der Stärken und Schwächen marktbasierter Instrumente für Erhalt und Schutz von Grünland

Marktbasierter Instrumenten liegt die Sichtweise zugrunde, dass Ökosystemen ökonomische Werte inhärent sind. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ökonomische Werte und Bewertungsprozesse kulturell beeinflusst sind. Die Entstehung von Märkten setzt also Nachfrage voraus, die wiederum bestehende politische und soziale Konstruktionen auslösen (MEYER 2010:6). Mit anderen Worten: Marktbasierete Instrumente funktionieren nur bei Bewusstseinsbildung und Information. Im Falle der Heubörsen sind diese Voraussetzung insofern erfüllt, als bereits Nachfrage besteht (Reiterhöfe, Hersteller von Misch- und Fertig-

futter, Privatpersonen etc.). Da das Heu jedoch häufig von extensiven Grünlandstandorten stammt, gilt es zur erfolgreichen Vermarktung die besonderen Eigenschaften und Qualität des Heus herauszustellen.

Auch Vermarktungsinitiativen, wie die vorgestellte Erzeuger Fair Milch der Upländer Bauernmolkerei, müssen die mit ihrem Produkt verknüpften besonderen Leistungen für Käufer transparent machen, um deren Zahlungsbereitschaft zu erhöhen (BIELING et al. 2008: 59). Eine Untersuchung von ZANDER & HAMM (2008) zu den Wertpräferenzen von Konsumenten ökologischer Lebensmittel zeigt, dass „Regionale Erzeugung“ und „Artgerechte Tierhaltung“ neben dem Preis die wichtigsten Kriterien für die Kaufentscheidung sind. In diesem Sinne ließen sich in Zukunft auch die positiven Umweltleistungen von Grünland direkter vermarkten. Voraussetzung dafür ist allerdings die Sensibilisierung der Verbraucher. Die Wiesenmeisterschaften zeigen in diesem Zusammenhang beispielhaft auf, wie die positiven Effekte von Grünland für das Ökosystem wirksam einer breiteren Öffentlichkeit vermittelbar sind.

Marktbasierte Instrumente haben also den Vorteil, dass sie zur Schärfung des gesellschaftlichen Bewusstseins für den Wert von Ökosystemen und Landschaften beitragen können, da sie die Vorzüge von Kulturlandschaften zusätzlich in Wert setzen. Sie dienen darüber hinaus als Finanzierungsinstrumente für Naturschutz und Landschaftspflege. Nachteil marktbasierter Instrumente ist, dass für manche Ökosystemdienstleistungen wie z.B. Biotop- und Artenschutzleistungen bisher kein Markt besteht (BIELING et al. 2008: 59). Diese werden nach wie vor meist über Naturschutzprogramme honoriert. Es stellt sich die Frage, ob mit zunehmender Ausweitung des Konzeptes der marktbasierter Instrumente und Ökosystemdienstleistungen eine Ökonomisierung des Naturschutzes einhergeht, die letztlich ethisch motivierte Naturschutzziele schwächen könnte.

4.5 Zusammenfassende Bewertung

Die folgende tabellarische Übersicht bewertet zusammenfassend Stärken und Schwächen der betrachteten Instrumente und Politiken.

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und entsprechende Ländergesetze	GfP für Land- und Forstwirtschaft (Umbruchverbot in Überschwemmungsgebieten, auf Moorstandorten, Standorten mit hohem Grundwasserstand und erosionsgefährdeten Gebieten)	SH und BB: GfP wird im Landesgesetz noch konkretisiert. HH: Ergänzend: auf artenreichen Grünlandstandorten ist ein Umbruch zu unterlassen.		GfP nicht ausreichend konkret, nur Appellcharakter Nicht direkt Bußgeld-beweht
	Eingriffsregelung (Landwirtschaft entsprechend der GfP und den Fachgesetzen ist kein Eingriff)	BB + MV: Grünlandumbruch auf Niedermoorstandorten gilt als Eingriff. MV: Beeinträchtigung von Salzgrünland gilt als Eingriff. NI: Nutzungsänderungen gelten ausdrücklich nicht als Eingriff, wenn sie keiner behördlichen Zulassung bedürfen (§5 NAGBNatSchG). SL: GL-Umbruch in natürl. Überschwemmungsgebieten und auf erosionsgefährdeten Flächen gilt als Eingriff. TH + SN: Umbruchverbot von Flächen wie in GfP (s. o.) gilt als Eingriff.	Umwandlung Grünland in Ackerland bedarf seit 2011 bundesweit einer Genehmigung nach § 17 Abs. 3 BNatSchG.	Land-/Forstwirtschaft werden in der Eingriffsregelung privilegiert. Vollzug unklar: Abweichungen gegen die GfP gelten nicht automatisch als Eingriff.
	Schutzgebietsausweisung mit entsprechenden Schutzgebietsverordnungen (Naturschutzgebiet /NSG, National-	SH: Grünland-Umbruchverbot auch in Europäischen Vogelschutzgebieten; TH + SH: Verbot des erweiterten Umbruchs und der erweiterten	In NSG und NP wirken die starken Schutzbestimmungen, in weniger starken Schutzkategorien entsprechend geringer.	Nass-/Feuchtgrünland unterrepräsentiert in NSG; zu geringe Flächengröße der Schutzgebiete; mangelnde Ausstattung an Finanzen und Personal; unklare Zuständig-

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
	park/NP, Landschaftsschutzgebiet, Biosphärenreservat u.a.)	Entwässerung von Dauergrünland in NSG		keiten in Großschutzgebieten.
Natura 2000	Schutzgebietsausweisung	Umsetzung auf Länderebene	Anteil der geschützten Gebiete wurde erhöht.	Artenreiches Feucht-/Nassgrünland (Calthion) nur teilweise abgedeckt; Schutzgebietsgröße oft zu klein.
	Verschlechterungsverbot			Schwierig in der Praxis umzusetzen; oft zu intensive Nutzungen.
	GL-Umbruchverbot (nicht grundsätzlich)			nicht überall ein eindeutiges GL-Umbruchverbot; Umwandlung ist möglich, wenn sich der Erhaltungszustand von LRT und Arten nicht verschlechtert. Nachweis von GL-Umbruch schwierig bei kleinen Flächen und fehlenden Daten.
Cross Compliance	Regelung zum Schutz von Dauergrünland	Einige BL haben den Schwellenwert von 5% GL-Abnahme überschritten und entsprechende VO zum Schutz des Dauergrünlands erlassen: SH, MV, NI, NRW . In BW ist unabhängig vom Erreichen der 5%-Grenze ein generelles Umbruchverbot und eine Genehmigungspflicht für die Entwässerung von Dauergrünland in Kraft getreten.	Flächenspezifischer Schutz mit förderrechtlichen Sanktionen.	nur Schutz vor Netto-Abnahme, keine Berücksichtigung von Qualität und Lage des Dauergrünlands. Gegensteuern in einigen BL wurde notwendig; Keine Einschränkung auf Betriebsebene, so lange Schwellenwert von 5% nicht überschritten wird; potenzieller Anreiz für Landwirte umzuwandeln, bevor Einschränkungen greifen. Regionale Verlagerung von Grünland innerhalb der Länder möglich; kein wirksames Instrument zum Schutz ökologisch sensibler GL-Standorte.
	GlöZ-Standard zur			Vorgabe zu Mulchen kann zum

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
	Mindestpflege			Rückgang der Biodiversität führen.

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
	GlöZ-Standard zum Grünlandschutz (in NSG, Überschwemmungsgebieten, Biotopen)	je nach bestehenden Schutzgebietsauflagen	zusätzliche Sanktionen; systematische Kontrollen	
	Grundanforderungen in Natura 2000 Gebieten und nach Natur- und Wasserschutzstandards		zusätzliche Sanktionen; systematische Kontrollen	Kontrolle der Grundanforderungen für Fachbehörden schwierig, da oft kein Zugang zu InVeKos-Daten
Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Gesetze der Länder	Umbruchverbot entlang Gewässern und in Überschwemmungsgebieten	BE: keine Ackernutzung entlang Gewässer BW: Rückführung der Ackernutzung ist angestrebt. BY: kein pauschales Verbot an Gewässern; Umsetzung über freiwillige Maßnahmen	Geringere Verlustraten wurden in Überschwemmungsgebieten festgestellt (vgl. Osterburg); Verbot kann Grünlandverluste im ökologisch sensiblen Uferbereich verhindern.	Auch die eingeschränkte Ackerfähigkeit der Standorte kann Grund für geringere Umwandlungsraten von GL in Überschwemmungsgebieten sein.
	Gewässerrandstreifen von 5 m Breite	BB, BW, HE, ST, SN + TH: Mindestbreite von 10 m BB, BE, SH, SL, SN: Düngung nicht erlaubt		Gewässerrandstreifen von nur 5 m Breite sind nicht ausreichend, um negative Randeffekte angrenzender Flächennutzungen auszugleichen und einen Nährstoffrückhalt zu gewährleisten. Der Einsatz von Düngemitteln, der nach WHG möglich ist, unterstützt nicht den Erhalt und die Entwicklung wertvoller GL-Bestände.
	Ausweisung von Wasserschutzgebieten	Einzelne Schutzgebiets-VO NI, BW: landesweite Mindeststandards (VO)		wenig restriktive Auflagen zum GL-Schutz in WSG, keine deutliche Schutzwirkung erkennbar.
GAK (MSL)	B1: Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünland (1,4 RGV/ha HFF) im gesamten Betrieb mit GL-Umbruchverbot	Keine B1 in HE, MV, NI, SH, SN + TH; diese Länder konzentrieren sich auf Einzelflächen. Zusätzliche Auflage in BY, BB und BE: mind. 1x/Jahr GL-Aufwuchs mähen und verwerten	Gilt für AUM allgemein: Gezielte, extensive Bewirtschaftung der Flächen wird gefördert; Orientierung auf konkrete Umwelt- und NaturschutzAuf-	Reduzierte Prämien und höhere Auflagen haben in einigen BL zu geringerer Akzeptanz geführt. Ambitionierte Umweltziele mit B1 nicht erreichbar.

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
		(um Mulchen zu vermeiden). RP: kein Maisanbau und Zukauf von Mais im Unternehmen; Mindestumfang an GL für Teilnahme	rechterhaltung der Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten.	
	B2: Umwandlung von Acker (mind. 0,1 ha) zu extensivem Grünland	Angeboten in 6 BL: BW, BY, NRW, RP, ST + TH Alle 6 BL definieren Gebietskulisse für Maßnahme. Abweichende Auflagen: RP: mind. 1 ha umzuwandeln, bestimmte Flächennutzung, standortgerechte Begrünungsmischung, keine PSM; TH: mind. 0,3 ha, kein Dünger oder PSM, Selbstbegrünung, Ansaat oder Heumulchverfahren, Flächennutzungsvorgaben		geringe Akzeptanz der Maßnahmen trotz relativ hoher Prämien. Landwirte haben Bedenken.
	B3: Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen	Eine Vielfalt an einzelflächenbezogenen Extensivierungsmaßnahmen ist in den Ländern implementiert, bspw. für steiles Grünland, Gewässerränder, besondere Biotope, Streuobstwiesen.	Standortspezifische Auflagen der Maßnahmen sind zielgerichtet und erreichen positive Effekte.	Sehr unterschiedliche Akzeptanz der einzelnen Maßnahmen in den BL. (Keine Daten verfügbar)
GAK/Ausgleichszulage	Höhere Prämien für Grünlandnutzung als für Äcker in benachteiligten Gebieten		Überwiegend Grünland (90%) wird über die AZL gefördert. In Berggebieten trägt AZL zur Aufrechterhaltung der GL-Bewirtschaftung bei.	AZL reicht als Instrument nicht aus, um in einigen Regionen feststellbaren Intensivierungstrends entgegen zu wirken.

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)	Mit Novelle des EEG ab 01. Januar 2012 gilt ein maximaler Masseanteil von 60% für Mais und Getreide in der Biogasproduktion, nur für Neuanlagen nach EEG 2012.		Verwertung von GL-Aufwüchsen wird attraktiver; andere Ackerkulturen werden begünstigt; Anreiz für die Verwendung von Landschaftspflegematerial.	Für ältere Anlagen gilt Bestandschutz und damit die ältere Fassung des EEG.
	Nachhaltigkeitskriterien, z.B. dürfen Flächen mit hohem Naturschutzwert für die Biomasse-Produktion nicht genutzt werden; dies gilt i.d.R. auch für artenreiches Grünland; Referenzzeitpunkt ist der 1. Januar 2008		Zertifizierungssystem für nachhaltige Biomasseproduktion und die Definition von Ausschlussflächen mindert den Anreiz für direkte Landnutzungsänderungen.	Problematische Flächennutzung kann aus der Zertifizierung herausgehalten werden; Zertifizierungssystem für Nachhaltigkeitskriterien wird durch erhöhte Flächeninanspruchnahme für die Biomasse-Produktion mit möglichen Landnutzungseffekten (GL-Umbruch, GL-Intensivierung etc.) „wirkungslos“.
Landschaftsplanung am Beispiel der Landschaftsprogramme der Länder	Räumlich differenzierte Zielsetzungen und Leitbilder zum Grünlandschutz; Erhalt und Entwicklung von extensiven Grünland-Gesellschaften genießen insgesamt hohen Stellenwert.	Regelungen zur Umsetzung von Landschaftsprogrammen unterscheiden sich sehr auf Landesebene.	Landschaftsprogramme sind konzeptionelle Grundlage für Naturschutz auf Landesebene und Leitbildfunktion für ökologisch orientierte Raumentwicklung; Eigenständige Landschaftsprogramme bilden eine fundierte Grundlage für Abwägungsprozesse mit konkurrierenden Planungen. Sie können bspw. über Handlungsstrategien potenziell zum Grünlandschutz beitragen.	Zu lange Fortschreibungszeiträume der Landschaftsprogramme führen dazu, dass aktuelle Entwicklungen nicht schnell berücksichtigt werden können. Setzen BL ihre Landschaftsplanung direkt über Landesentwicklungspläne oder eigenständige Landschaftspläne um, dann werden die naturschutzfachlichen Ziele und Positionen bereits von Abwägungsentscheidungen beeinflusst.

Instrument /Politik	Ansätze für GL-Schutz	Länderspezifische Abweichungen	Stärken	Schwächen
Marktbasierte Instrumente			Finanzierungsinstrumente für Naturschutz und Landschaftspflege	Für manche Umweltleistungen/Ökosystemleistungen besteht kein Markt.
Beispiel: Upländer Bauernmolkerei	Vermarktungsinitiative: Erhöhter Preis für Milchprodukte von Biolandwirten aus der Region Waldeck		Für die Bewirtschaftung der Flächen gelten die Bioland-Richtlinien. Durch den erhöhten Milchpreis leistet die Upländer Bauernmolkerei einen direkten Beitrag zur Erhaltung einer ökologischen Grünland-Bewirtschaftung.	Erhalt von GL ist keine von den Kunden explizit nachgefragte Leistung, daher sind die Effekte für das Grünland indirekt positiv. Aufpreis-Initiativen müssen mit Bewusstseinsbildung und Information verknüpft werden.
Heubörsen	Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung durch Vermarktung der Heuverwertung		Langfristige Etablierung der Heubörsen durch Entwicklung fester Vertragsbeziehung zwischen Produzenten und Abnehmer; dadurch Unabhängigkeit von Förderung.	Zum Schutz von artenreichem Grünland müssen Qualitätskriterien festgelegt werden. Letztere sind bei privaten Heubörsen nicht immer erfüllt.
Bewusstseinsfördernde Ansätze				
Z.B. Wiesenmeisterschaften in verschiedenen BL	Würdigung der Leistungen der Landwirte für die Erhaltung der Wiesen als Lebensräume für Pflanzen und Tiere		Schafft Resonanz in der Bevölkerung durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit, fördert Bewusstsein der Bewirtschafter und bietet Anreiz; Ökosystemleistungen werden transparent gemacht.	

4.6 Ausblick auf GAP-Reform nach 2013

Förderfähigkeit von Flächen und Betrieben

Die Legislativvorschläge zum Direktzahlungssystem vom Oktober 2011 (Europäische Kommission 2011) enthalten eine neue Vorgehensweise zur Abgrenzung der Beihilfeberechtigten. Diese sieht vor, nur noch Betriebsinhaber zu berücksichtigen, die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Künftig sollen nur Betriebe Direktzahlungen erhalten, wenn diese mindestens 5 % des außerlandwirtschaftlichen Einkommens betragen. Soweit Erlöse für Landschaftspflegemaßnahmen als „außerlandwirtschaftliches Einkommen“ anzusehen sind, könnten sich hier neue Ausschlusskriterien für Landschaftspflege- und Naturschutzhöfe sowie Stiftungen ergeben.

Bei der Definition der beihilfeberechtigten Fläche gibt es eine leichte Erweiterung der Kulisse im Grünland. So zählen künftig auch Flächen zum Grünland, wenn „andere für die Beweidung geeignete Pflanzenarten wachsen, sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Heiden bleiben somit aus dem Fördersystem ausgeschlossen. Für Grünland kann die Neuregelung jedoch eine Flexibilisierung mit sich bringen, etwa was tolerierbare Anteile sonstiger Vegetation betrifft. Je nach Durchführungsvorschriften, die noch nicht vorliegen, könnte das Problem der Anlastungsrisiken im Fall von Flächen mit hohen Anteilen von Landschaftselementen jedoch bestehen bleiben.

Die Ökologisierungskomponente

Die Europäische Kommission plant laut Legislativvorschlägen vom Oktober 2011 (Europäische Kommission 2011) das Direktzahlungssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) durch die Einführung einer umweltbezogenen „Greening“-Komponente deutlich zu verändern. Diese Ökologisierungskomponente soll 30 % der künftigen Direktzahlungen umfassen und Anforderungen an die Diversität von Ackerkulturen, den Nachweis von ökologischen Vorrangflächen in Höhe von mindestens 7 % der Acker- und Dauerkulturfläche sowie ein betriebliches Erhaltungsgebot für das Grünland beinhalten. Artikel 31 (2) schreibt vor, dass Betriebe ihre gemeldeten Grünlandflächen auf Basis des Jahres 2014 um höchstens 5 % reduzieren dürfen. Ausnahmen gäbe es demnach nur aus Gründen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände. Um den Erhalt der Grünlandflächen zu sichern, kann die Europäische Kommission Verordnungen zur Erneuerung von Dauergrünland und zur Rückführung landwirtschaftlicher Fläche in Dauergrünland erlassen, sobald der Grünlandverlust die 5 %-Marke übersteigt. Sie kann außerdem Regelungen zur Änderung der Dauergrünland-Referenzfläche im Falle eines Besitzwechsels erlassen. Dadurch soll der Austausch von Flächen zwischen Betrieben berücksichtigt werden, der im Rahmen des Strukturwandels stattfindet. Die Ausgestaltung dieser Regeln steht aber noch nicht fest. Die Anforderung zur Grünlanderhaltung auf regionaler Ebene auf Basis des Jahres 2003 sowie der in 2005 zusätzlich registrierten Flächen wird die Kommission für 2014 und 2015 fortzuschreiben und damit den Übergang in die neue Förderperiode absichern.

Da den Legislativvorschlägen zufolge für die betriebliche Grünlanderhaltung das Jahr 2014 als Referenzjahr gelten soll, kann es zu Ankündigungseffekten kommen. So besteht ein starker Anreiz, Flächen noch vor dem Referenzjahr 2014 in Ackerland umzuwandeln. Bundesländer mit Grünlandschutzverordnung dürften solchen Ankündigungseffekten zwar vergleichsweise gut begegnen können. Nicht auszuschließen ist aber, dass Landwirte Flächen für einige Jahre ganz aus dem Fördersystem herausnehmen und in andere Betriebe ohne Direktzahlungsansprüche überführen. Diese können dann ohne förderrechtliche Sanktion eine Umwandlung in Ackerland vornehmen. Wenn die Landwirte für diese in Ackerland um-

gewandelten Flächen später wieder Direktzahlungsansprüche geltend machen, wäre nach derzeitigem Stand der Neuregelungen keine förderrechtliche Sanktion zu erwarten.

Die Möglichkeit, auch später noch 5 % des Grünlandes umzuwandeln, eröffnet den Landwirten zwar größeren betrieblichen Handlungsspielraum, ermöglicht aber auch weitere Grünlandverluste. Ob auch für den Tausch von Grünland innerhalb der Betriebsflächen derart hohe Flexibilität gelten soll, hängt davon ab, ob die EU-Kommission ersatzweise eingesäte Flächen ab dem ersten Jahr als Dauergrünland anerkennt. Insgesamt ist von dieser Regelung eine Stabilisierung der Grünlandgesamtläche zu erwarten. Spezifischen, nach Standort und naturschutzfachlicher Wertigkeit ausgerichteten Schutz bietet die Ökologisierungskomponente aber nicht.

Unklar ist bisher, wie die Kommission Verstöße gegen die „Greening“-Anforderungen sanktionieren will. Beschränkt Brüssel sich darauf, die 30 %-Komponente eines Betriebes zu kürzen, entsteht ein neuer, gemessen an Cross Compliance (CC) schwächerer Sanktionsmechanismus. In bestimmten betrieblichen Situationen könnte es dann eine Option sein, Grünland in größerem Umfang umzuwandeln und im Gegenzug auf 30 % der Direktzahlungen zu verzichten. Wären hingegen die gesamten Direktzahlungen Gegenstand von Sanktionen, würde das Instrument genauso stark sein wie CC. Der drohende Verlust von 30 % für die Ökologisierungskomponente hätte dann nur symbolische Funktion. Faktisch aber stünden bei Verstößen die gesamten Direktzahlungen zur Disposition.

Cross Compliance

Die nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung 93/2009 bisher bestehende Verpflichtung, Dauergrünlandflächen auf Basis des Jahres 2003 zu erhalten oder den Schwund auf Landesebene zumindest einzudämmen, soll nach dem Willen der Kommission (Europäische Kommission 2011) nur noch für eine Übergangsfrist in den Jahren 2014 und 2015 gelten. Danach entfielen diese Vorgabe zur Erhaltung der Grünlandumfänge auf regionaler Ebene. Sie soll aber durch die neue Ökologisierungskomponente mit der Anforderung zur Erhaltung der Grünlandfläche auf Betriebsebene ersetzt werden.

Der bisher von den Mitgliedstaaten obligatorisch umzusetzende, flächenspezifische Schutz wertvoller Grünlandflächen als Bestandteil des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ gemäß CC entfielen ebenfalls. Die EU-Mitgliedstaaten könnten die zu erhaltenden Grünlandflächen dann selbst festlegen. In Deutschland sind nach dieser Regelung seit 2011 Grünlandumwandlungen in rechtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten, in naturschutzrechtlich geschützten Biotopen und in Naturschutzgebieten mit Grünlandschutzauflagen CC-relevant. Ein neues, EU-weit geltendes, einzelflächenbezogenes und über CC sanktioniertes Umwandlungsverbot soll künftig für Grünland in Feuchtgebieten und auf kohlenstoffreichen Böden gelten. Flächen auf solchen Standorten, die im Referenzjahr 2011 Grünland waren, dürften nicht mehr in Ackerland umgewandelt werden. Eine auf Einzelflächen bezogene Schutzregelung, die Grünlandumwandlungen verhindert, wird es im Rahmen der Agrarpolitik somit nur für Feuchtgebiete und kohlenstoffreiche Böden geben. Weiterhin gelten wird auch die Sanktionierung von Verstößen gegen Schutzgebietsauflagen in FFH- und Vogelschutzgebieten gemäß CC.

5 Vorschläge für einen verbesserten quantitativen und qualitativen Grünlandschutz in Deutschland

Das folgende Kapitel bilanziert und bewertet die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung und unterbreitet Vorschläge für Verbesserungen bei bestehenden Instrumenten für den Grünlandschutz.

Die Empfehlungen beziehen sich auf folgende fünf Bereiche:

- Konkretisierung und Umsetzung rechtlicher Instrumente
- Weiterentwicklung der Direktzahlungen in der 1. Säule
- Weitere Ausgestaltung von Förderungen (Agrarumwelt und Ausgleichszulage)
- Weiterentwicklung des Erneuerbaren Energien- und Biokraftstoffquotengesetz
- Flankierende Aktivitäten/Maßnahmen

Es folgen Schlussempfehlungen zur zukünftigen Grünlandstrategie, die in Zusammenarbeit zwischen den Agrar- und Umweltressorts von Bund und Ländern erfolgen sollte.

5.1 Konkretisierung und Umsetzung rechtlicher Instrumente

Gute fachliche Praxis (§5 BNatSchG)

Die bundesrechtliche Regelung der Mindestanforderungen der GfP an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ist unbestimmt und hat nur „Appellcharakter“. Die GfP sollte im Hinblick auf Natur und Landschaft konkreter und anspruchsvoller definiert werden. Wie das geht, zeigt Hamburg mit seinem Umbruchverbot für artenreiche Grünlandbestände und Grünland in sensiblen Lagen. Eindeutige Kulissen sowie die Möglichkeit der Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit würden den Vollzug verbessern.

Eingriffsregelung (§13 BNatSchG)

Die bestehende Eingriffsregelung definiert die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff, sofern sie Anforderungen der GfP aus dem BNatSchG, dem BundesBodenschutzgesetz (§17; Abs. 2) und dem Land-, Forst- und Fischereiwirtschaftsrecht erfüllt. Damit wird sie von einer Kompensationserfordernis weitgehend frei gestellt. Umbruchverbote von sensiblen und wertvollen Grünlandstandorten (z.B. auf Niedermoorstandorten, erosionsgefährdeten Flächen etc.) sollten als Eingriff definiert werden, wie dies einige Bundesländer (Brandenburg u. Mecklenburg-Vorpommern) bereits getan haben. Eingriffe sind grundsätzlich zu vermeiden und ggf. zu kompensieren. Der Aufbau eines Grünlandkatasters mit Informationen zum Schutzstatus würde dabei mehr Rechtssicherheit für die betroffenen Flächennutzer schaffen und den Vollzug erleichtern.

Produktionsintegrierte Kompensation

Das BNatSchG lässt in seiner neuen Fassung sogenannte produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen zu. Unter der Voraussetzung einer kontinuierlichen Betreuung etwa durch Landschaftspflegeverbände und naturschutzfachliche Auflagen sollten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch zum Erhalt artenreichen Grünlands eingesetzt werden können. Kompensationsmaßnahmen können so in die landwirtschaftliche Produktion integriert werden und

Landwirte als Partner gewonnen werden. Darüber wird jedoch in jedem einzelnen Planungsfall zu entscheiden sein.

Schutzgebiete

Bestimmte Lebensräume sind bisher nicht ausreichend geschützt. Unterrepräsentiert sind beispielsweise Feucht/Nassgrünland, Heiden etc. Diese sollten bevorzugt als Naturschutzgebiete ausgewiesen werden.

In den Schutzgebietsverordnungen der Naturschutzgebiete, Naturparks und Natura 2000 empfiehlt sich ein grundsätzliches Umbruchverbot von Grünland.

Grünlandgesellschaften nasser Standorte sind über Natura 2000 nur teilweise abgedeckt. Daher sollte insbesondere das artenreiche Feucht- und Nassgrünland des Calthion-Verbands, das bundesweit als „stark gefährdet“ eingestuft wird, in Anhang I der FFH-Richtlinie aufgenommen werden.

Wasserhaushaltsgesetz

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) legt die Breite von **Gewässerrandstreifen** auf fünf Meter fest (Basis: Mittelwasserstand) und erlaubt prinzipiell die Anwendung von Düngemitteln. Um die Pufferwirkung von Gewässerrandstreifen zu gewährleisten, sollte die Randstreifenbreite auf zehn Meter festgelegt und der Einsatz von Düngemitteln untersagt werden. Eine Mindestbreite von zehn Metern gilt beispielsweise in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die Auflagen zum Grünlandschutz in **Wasserschutzgebieten (WSG)** sind nicht restriktiv genug, um eine ausreichende Schutzwirkung zu entfalten. Ein Umbruchverbot von Grünland in WSG (wie in Niedersachsen und Baden-Württemberg) sollte geprüft werden.

Landschaftsplanung

Landschaftsprogramme bilden die konzeptionelle Grundlage für den Naturschutz auf Landesebene. Um zu einer Verbesserung des Grünlandschutzes beizutragen, müssten sie künftig naturräumlich differenzierte Gefährdungsanalysen für Grünland, regionale Grünland-Leitbilder und konkrete Instrumente zum qualitativen und quantitativen Grünlandschutz enthalten.

Hinweis/Ausblick auf die Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten für einen verbesserten Umweltschutz

Das Umweltbundesamt (UBA) hat im November 2011 ein Forschungs+Entwicklungsvorhaben zum Thema „Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz“ vergeben. In diesem Vorhaben sollen konkrete Empfehlungen zu Gesetzestexten und anderen Instrumenten erarbeitet werden. Hintergrund ist, dass die gegenwärtig bestehenden umweltrechtlichen Anforderungen an die Landwirtschaft – wie auch in diesem Bericht dargestellt – nicht ausreichen, um eine nachhaltige landwirtschaftliche Bodennutzung zu etablieren. Mit dem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben will das UBA daher bestehende umweltrechtliche Anforderungen der Landwirtschaft überprüfen und weiterentwickeln lassen.

Dieses Projekt dürfte konkrete rechtliche Änderungsvorschläge erbringen – darunter auch für Schwachstellen im Bereich des Grünlandschutzes, die das vorliegende Gutachten bereits benannt hat.

5.2 Weiterentwicklung der Direktzahlungen in der 1. Säule

Förderfähigkeit von Flächen und Betrieben

Der Gesetzgeber sollte Erlöse aus der flächenbezogenen Bewirtschaftung und Flächenpflege als landwirtschaftliches Einkommen anerkennen, um Betriebe mit einem hohen Umsatzanteil aus der Landschaftspflege nicht zu benachteiligen und ihre Beihilfeberechtigung abzusichern. Es wird empfohlen, die Neuregelung der Anforderungen an die Grünlandvegetation im Rahmen der Durchführungsvorschriften so auszugestalten, dass für Flächen mit höheren Anteilen an sonstiger Vegetation, einschließlich Landschaftselementen, Gebüsch oder Schilf, ein eigener landwirtschaftlicher Nutzungscode im InVeKoS eingeführt wird (vgl. METZNER et al. 2010). Für diese Flächen sollten die Behörden ein Schätzverfahren zur Bemessung des Anteils sonstiger Vegetation anwenden können, z. B. anhand von Luftbildern. Ein Zwang zur Quadratmeter-genauen Messung der nicht direkt landwirtschaftlich nutzbaren Flächenanteile wäre für die so codierten Flächen nicht notwendig.

Bei der Qualitätsprüfung und Kontrolle des InVeKoS der Mitgliedstaaten und Regionen durch die EU-Kommission sind die Besonderheiten dieser, durch InVeKoS-Codes identifizierbaren Flächen zu berücksichtigen, indem in diesem Fall die Bruttoflächen zugrunde gelegt werden. Sollte eine solche Regelung auf EU-Ebene nicht durchsetzbar sein, steht alternativ die Forderung nach einem EU-Sonderfonds zur Flächenpflege insbesondere für die Qualitätssicherung im Natura 2000-Netzwerk im Raum, für den die hohen und in diesem Falle kontraproduktiven Anforderungen des InVeKoS nicht gelten.

Referenzflächen zur Implementierung des Grünlandumbruchverbots

Bei der Implementierung des Grünlandumwandlungsverbotes in Feuchtgebieten und auf kohlenstoffreichen Böden gemäß CC bedarf es der Ausweisung von Gebietskulissen und Referenzflächen zur Feststellung des Grünlandstatus im Jahr 2011. Flächen ohne eindeutig bestimmbar Status, etwa 2011 nicht im InVeKoS registrierte Flächen, sollten pauschal als Grünland gelten. Zur Umsetzung der betrieblichen Grünlanderhaltungsverpflichtung gemäß Ökologisierungskomponente sollte der Gesetzgeber ebenfalls eine Referenzfläche für Grünland im Jahr 2014 bestimmen. Auch hier wären erst in späteren Jahren im InVeKoS registrierte Flächentypen als Grünland einzustufen und bei der Prüfung des Erhaltungsgebotes unberücksichtigt zu lassen. Andernfalls könnte durch Aktivierung bisher nicht registrierter Grünlandflächen zusätzlicher Spielraum zur Umwandlung entstehen.

Grünlandschutz in Zielkulissen

Die Berücksichtigung des Strukturwandels und des Austauschs von Flächen dürfte den Vollzug des neuen, betrieblichen Erhaltungsgebots nach wenigen Jahren so erschweren, dass seine Umsetzbarkeit und Zielgenauigkeit fraglich scheint. Ankündigungseffekte und Umgehungstatbestände können die Wirksamkeit der Regelung zusätzlich einschränken. In den Verhandlungen zur Reform der GAP ist daher auf die Neudefinition des Grünlandschutzes hinzuwirken. Ziel sollte flächenspezifischer Schutz, auch auf anderen Standorten als Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden, sein. Erstrebenswert wären auch der Schutz der Biodiversität und die Erosionsprävention in Hanglagen. Vorteil einer solchen Regelung wäre, dass auch für andere naturschutzfachlich wertvolle Grünlandflächen ein pauschaler und durch die CC-Sanktionierung wirksamer Schutz etabliert würde, auch unabhängig von verbindlichen fachrechtlichen Auflagen. InVeKoS sollte zum Vollzug dieser Regelungen auf Basis der Verwaltungsdaten genutzt werden.

Auflagenlockerung außerhalb der Grünland-Zielkulissen

Außerhalb von Zielkulissen, wäre anhand von regionalen Leitbildern zu prüfen und dann zu entscheiden, ob bestehende Grünlandflächen auch in andere Nutzungen überführt werden könnten.

Im Zuge einer solchen räumlichen Differenzierung sollte der Gesetzgeber ggf. auch die „5-Jahres-Regelung“¹⁰ außerhalb von Zielkulissen aufheben, um das vorbeugende Pflügen von Stilllegungs-, Feld- und Klee grasflächen überflüssig zu machen. Die Grünlandumwandlung außerhalb sensibler Gebiete könnte auch an die Etablierung neuen Grünlands in Zielkulissen geknüpft werden. Die Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von naturschutzfachlich wertvollen Flächen sollten anhand von gesonderten InVeKoS-Flächencodes für extensive Grünlandflächen modifiziert werden können. Zudem sollte der Gesetzgeber das oben dargestellte Schätzverfahren zur Bestimmung der Förderfähigkeit von Flächen ermöglichen, den Zwang zur Beseitigung unerwünschter Vegetation auf gesondert codierten Flächen relativieren und im Gegenzug auch die Pflicht zur Erhaltung aller CC-relevanten Landschaftselemente. Dies würde eine naturschutzkonformere Flächen Nutzung und -pflege ermöglichen. Einerseits wäre eine gewisse Sukzession erlaubt, andererseits aber auch die Offenhaltung gewährleistet und dynamischere Flächenentwicklungen möglich. Die hier skizzierte Regelung sollte auch auf Flächen angewendet werden können, die im bisherigen System als nicht beihilfeberechtigt gelten, und so deren Beihilfeberechtigung für Direktzahlungen ermöglichen.

5.3 Weitere Ausgestaltung von Förderungen (Agrarumwelt und Ausgleichszulage)

Zielgerichtete und regional differenzierte Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen

Die Ausgangsbedingungen für die Landwirtschaft sind in Deutschland sehr heterogen. Dies gilt für Unterschiede in der regionalen Lage (Marktnähe, Verkehrsanbindung), die naturräumlichen Voraussetzungen, die Betriebsstrukturen und Produktionsverfahren. Ländliche Entwicklungsstrategien und Agrarumweltprogramme sollen diesen unterschiedlichen Bedingungen durch Förderkulissen für bestimmte Agrarumweltmaßnahmen sowie Prämienabstufungen Rechnung tragen.

Gesamtbetriebliche Grünlandförderung auf benachteiligte Gebiete beschränken

Die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung trägt in Regionen mit ungünstigen standörtlichen Voraussetzungen zusammen mit Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete wesentlich zum Einkommen der Landwirte bei. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung extensiver Grünlandbewirtschaftung in diesen Regionen. Die beiden Instrumente sollten künftig stärker verknüpft werden, so dass die Ausgleichszulage nicht nur naturbedingte Wettbewerbsnachteile durch Einkommenstransfers verringert, sondern verstärkt Umweltaspekte integriert. Gutes Beispiel gibt England, das die Ausgleichszulage bereits in ein auf sein Hochland zugeschnittenes agrarumweltpolitisches Maßnahmenpaket umgewandelt hat.

¹⁰ Unter Dauergrünland sind gemäß Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 die Flächen zu verstehen, 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.

In intensiv genutzten Grünlandgebieten mit Milchvieh bzw. Biogaserzeugung genießt die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung aufgrund des Verbots von Grünlandumbruch bei Landwirten kaum Akzeptanz. Daher lässt sich Grünland in diesen Regionen über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen nicht zufriedenstellend erhalten. Eine zielführendere Alternative könnte sich daher aus den Legislativvorschlägen der EU-Kommission zum „Greening“ der 1. Säule ergeben, wonach Landwirte einen Teil ihrer Direktzahlungen für Umweltleistungen (u.a. den Erhalt ihres betrieblichen Grünlandes) bekommen sollen. So würden die Landwirte weiterhin für den Erhalt ihres Grünlands honoriert, die Freiwilligkeit aber durch die Verknüpfung mit den Direktzahlungen eingeschränkt.

Einzelflächenbezogene Maßnahmen zur qualitativen Grünlandverbesserung

Die Erfahrungen mit den derzeitigen Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Kapitel 4.3.2.3) zeigen: Trotz hoher Prämienätze zögern Landwirte die Förderung zur Umwandlung von Ackerland in Grünland zu beantragen. Grund ist ihre Befürchtung, Flächen in umweltsensiblen Bereichen anschließend nicht mehr ackerbaulich nutzen zu können. Dies betrifft insbesondere Moorstandorte, Gewässerrandstreifen, Überschwemmungsgebiete und erosionsgefährdete Lagen.

Zur Lösung dieses Problems bedarf es vor allem der Beratung und Information von Landwirten. Diese sollten die Behörden nach Vorbild des Vertragsnaturschutzes gezielt kontaktieren und im Entscheidungsprozess fachlich begleiten.

Innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen sollte der Grünlandschutz durch spezifische Umweltziele ergänzt werden., Dazu sollten entsprechende Ziele zunächst regional differenziert und mit Blick auf einzelne Umweltressourcen (Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Landschaft) konkretisiert werden, um dann in Förderkulissen gezielt einzelflächenbezogen zu fördern.

Erhöhte EU-Kofinanzierungssätze für Maßnahmen, die zu EU-Zielen beitragen

Die Agrarumweltmaßnahmen finanziert in Deutschland zu 50% die EU. Im Zuge des sogenannten „Health-Check“ der GAP in 2008 wurden u.a. „besondere Herausforderungen“ wie Klimawandel, Wassermanagement, und Schutz der biologischen Vielfalt definiert. Zur Bewältigung gibt es zusätzliche Fördermittel in der 2. Säule der GAP. Diese ermöglichen eine erhöhte Kofinanzierung durch die EU.

Auch künftig sollte die EU Agrarumweltmaßnahmen zur Bewältigung besonderer Herausforderungen auf Gemeinschaftsebene mit erhöhten Kofinanzierungssätzen fördern dürfen. So könnte beispielsweise der Erhalt von Grünland auf Moorstandorten zusätzlich fördern werden, was zu den Zielen der EU in den Bereichen Klima- und Biodiversitätsschutz beitragen würde. Bundesländern mit einem hohen Anteil an potentiellen Förderflächen würde derlei Entlastung helfen. Sie könnten frei werdende Mittel zur ländlichen Entwicklung nutzen. Dadurch würde auch der Gefahr begegnet, aufgrund fehlender Kofinanzierungsmittel nicht alle geeigneten Flächen fördern zu können.

Sicherung von artenreichem Grünland vor zwischenzeitlich intensiver Bewirtschaftung

Artenreiches Grünland wird über Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit einer Mindestlaufzeit von 5 Jahren gefördert. Die wertvollen Grünlandgesellschaften entwickeln sich aber über Jahrzehnte. Eine zwischenzeitliche intensive Bewirtschaftung der Flächen könnte diese über Jahrzehnte erzielten Naturschutzleistungen zerstören. Deshalb sollten im Bereich Agrarumwelt längerfristige Verträge möglich gemacht werden. Diese könnten u.a. verhindern,

dass langjährige extensiv bewirtschaftete Flächen nach Eigentümerwechseln in intensive Nutzung übergehen. Angesprochen sind hier vor allem Flächen außerhalb von FFH-Gebieten, die keinen Schutz durch das Verschlechterungsverbot genießen.

Erforderlich wäre auch hier die Begleitung der Landwirte durch Berater, etwa Biotopbetreuer oder Experten von Landschaftspflegeverbänden (siehe dazu auch die Empfehlungen in Abschnitt 5.5).

5.4 Weiterentwicklung der Erneuerbaren Energien- und Biokraftstoffquotengesetze

Wirksamkeit der Nachhaltigkeitszertifizierung für Biomasse-Energieträger ist fraglich

Die EEG-Novelle 2011 hat die Rechtsgrundlage geschaffen, die geltenden, auf flüssige Biomasse-Energieträger bezogenen Nachhaltigkeitsverordnungen im Bereich der Stromerzeugung fortzuschreiben und auf feste oder gasförmige Biomasse-Energieträger auszuweiten. Die Implementierung eines Zertifizierungssystems für feste oder gasförmige Biomasse-Energieträger steht aber noch aus. Hierfür wäre von der Verordnungsermächtigung im EEG Gebrauch zu machen. Eine künftige Umsetzung dürfte sich an der Zertifizierung im Bereich der Biokraftstoffe orientieren. Diese definiert neben Anforderungen an den nachhaltigen Anbau und die dadurch in Anspruch genommenen Flächen auch Mindestwerte für das Treibhausgas-Minderungspotenzial bei der Stromerzeugung.

Auf Biobrennstoffe beschränkte Zertifizierungssysteme können nur begrenzten Einfluss auf die Landnutzung nehmen, da andere Produktionszweige nicht betrachtet werden. Umgewandelte Grünlandflächen, entwässerte Moorböden und andere problematische Flächen blieben weiterhin für andere Produktionszweige nutzbar. Die Definition von Ausschlussflächen würde zwar den Anreiz für direkte Landnutzungsänderungen vermindern, indirekte Effekte aber nicht ausschließen. So bliebe es attraktiv, Grünland umzuwandeln und für die Maisproduktion zu verwenden. Für den Nachweis der Nachhaltigkeit müsste nur gezeigt werden, dass die Maisproduktion auf diesen Flächen zur Futternutzung erfolgt, während die Biomasseproduktion auf anderen, unproblematischen Flächen stattfindet. Unter diesen Voraussetzungen kann die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitszertifizierung keinen substantiellen Beitrag zur Erhaltung des Grünlandflächenumfangs leisten. Parallel zum bestehenden Fachrechtvollzug und zum InVeKoS und CC-System ein privatrechtliches Kontrollsystem für die deutsche Biomasseproduktion zu installieren, ist nicht nur teuer, sondern trägt auch kaum zur Eindämmung des Grünlandrückgangs bei. Die Integration der flächenbezogenen Datenerfassungen und Nachhaltigkeitsprüfungen in das InVeKoS könnte das System hingegen kostengünstiger und effektiver machen. Aufgrund des privatrechtlichen Charakters der Zertifizierung ist die Nutzung von öffentlichen Verwaltungsdaten aus Datenschutzgründen aber nicht möglich.

Konkretisierung des Verschlechterungsverbotes auf Naturschutzflächen

Zur Steuerung der Nutzungsintensität von Grünland stehen außer dem Angebot freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen und der Durchsetzung des Verschlechterungsverbots für naturschutzrechtlich geschützte Flächen keine praktikablen Instrumente zur Verfügung. Die Agrarumweltförderung dürfte aufgrund begrenzter Prämienhöhe oft nicht ausreichen, um den Intensivierungsdruck durch die hohen Anreize aus der EEG-Förderung zu vermindern. Der Intensivierung der Grünlandnutzung durch die Verdrängung von Ackerfutterflächen ist daher nur wenig entgegenzusetzen. Zur Verhinderung einer intensiven Gärsubstratproduktion auf naturschutzfachlich wertvollen Grünlandflächen können Nachhaltigkeitskriterien für die Pro-

duktion von Gärsubstraten ein wirksames Mittel sein, sofern sie auf solchen Flächen nur die extensive Produktion von Landschaftspflegematerialien erlauben. Voraussetzung für den Schutz wertvoller Grünlandflächen vor intensiver Gärsubstratproduktion ist die Bereitstellung georeferenzierter Karten der wertvollen Grünlandflächen, die sowohl den Landwirten als auch den Zertifizierungsunternehmen zugänglich sein müssen. Angesichts der geringen Wirksamkeit eines Biomasse-Zertifizierungssystems zur Steuerung der Flächennutzung ist abzuwägen, ob eine Beschränkung der Grünlandnutzungsintensität im Falle der Gärsubstratproduktion nicht effektiver über eine Konkretisierung des Verschlechterungsverbots erreichbar wäre.

Vorgaben zur Zusammensetzung der Gärsubstrate und veränderte Vergütungssätze

Auch die Vorgaben zur Zusammensetzung der Gärsubstrate für die Biogasproduktion können Auswirkungen auf die Grünlandnutzung haben, da eine Begrenzung des Anteils von Mais und Getreidekorn von 60 % beschlossen wurde. Ob die höhere Förderung von Landschaftspflegematerial mit 8 Cent pro kWh gegenüber Getreide, Mais und Grünlandaufwüchsen mit 6 Cent pro kWh einen ausreichenden Anreiz bieten wird, Grünland extensiv zu nutzen, bleibt abzuwarten. Die Wirkung hängt zudem von der Definition der Landschaftspflegematerialien ab. Die Entwicklung des Einsatzes von Gärsubstraten und die Wirkungen auf die Flächennutzung sollten im Rahmen der künftigen EEG-Evaluierungen weiter verfolgt werden.

5.5 Flankierende Aktivitäten/Maßnahmen

Beratung von Landwirten

Der Erfolg von Naturschutzmaßnahmen ist eng mit der Beratung von Landwirten verbunden. Gesamtbetriebliche Naturschutzberatung sensibilisiert die Landwirte und kann die Akzeptanz für Agrarumweltmaßnahmen steigern. Fachliche Begleitung bei der Umsetzung sichert darüber hinaus den Erfolg der Maßnahmen. Im Zusammenhang mit dem Angebot von Beratungsleistungen steht die zentrale Frage der Finanzierung. Die ELER-Verordnung bietet über verschiedene Maßnahmen die Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzberatung mit ELER-Mitteln zu kofinanzieren. England und Österreich verwenden beispielsweise Teile des Budgets für Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (Code 111) ausschließlich für Angebote im Bereich Umwelt- und Naturschutz. Andere Mitgliedstaaten und einige Bundesländer nutzen auch die Maßnahme „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes (Code 323)“ zur Förderung entsprechender Beratungsangebote. Der ELER-Verordnungsentwurf der Kommission vom 12. Oktober 2011 zur GAP nach 2013 betont die Förderung der Einrichtung von Betriebsberatungsdiensten auch zur Verbesserung der ökologischen Leistungen von Betrieben (Art. 15 und 16).

Es gibt bereits gute Ansätze einer einzelbetrieblichen Naturschutzberatung, darunter der „Partnerbetrieb Naturschutz“ in Rheinland-Pfalz, das Kompetenzzentrum Ökolandbau in Niedersachsen oder Modellvorhaben wie das „Betriebskonzept Landwirtschaft Umwelt und Naturschutz (BLUNa) in Nordrhein-Westfalen. Entsprechende Ansätze sollten alle Bundesländern dauerhaft anbieten. Bisher nutzen die Bundesländer nur vereinzelt die Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzberatung mit ELER-Mitteln zu fördern. Unter Abwägung des damit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufwands sollten die Bundesländer jedoch diese Möglichkeit der Kofinanzierung durch die EU aktiv prüfen.

Schnittstelle Forschung + Praxis

Forschungsbedarf besteht in Bezug auf die Integration wertvoller Dauergrünlandflächen in bestehende Nutzungssysteme und die Entwicklung neuer Nutzungsformen für diese Flächen. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in diesen Bereichen verdienen verstärkte Anregung und Förderung.

Der Wissenstransfer von Ergebnissen aus Forschungsprojekten und Modellvorhaben zu Grünland und Naturschutz in die Praxis muss vorangetrieben werden. Geeignete Mittler in diesem Zusammenhang können bspw. der DVL und andere Verbände sein.

Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit

Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit zielen darauf, die Landwirte zu sensibilisieren, aber auch die Themen Grünland und Naturschutz in die Öffentlichkeit zu tragen und Wertschätzung für die Landbewirtschaftler zu zeigen. Innovative Ansätze wie Wiesenmeisterschaften, Naturschutz-Auktionen und andere tragen hierzu bei und sollten daher verstärkt initiiert und gefördert werden.

Marktbasierte Instrumente

Marktbasierte Ansätze können ein wirksames Mittel für Naturschutz und Landschaftspflege sein, vorausgesetzt Konsumenten fragen Naturschutzleistungen nach und schaffen so einen Markt für entsprechend erzeugte Produkte. Nach einer Anschubfinanzierung sollten sich Initiativen langfristig selbst tragen. Marktbasierte Ansätze, wie Heubörsen, Vermarktungsinitiativen u.a. sollten vermehrt initiiert werden. Um naturschutzfachliche Anforderungen sicher zu stellen, gilt es ggf. Standards zu definieren.

5.6 Fazit

Die künftigen Anstrengungen zum Grünlandschutz in Deutschland sollten auf Basis einer Grünlandstrategie erfolgen, die in Zusammenarbeit zwischen den Agrar- und Umweltressorts von Bund und Ländern zu erarbeiten wäre. In diesem Rahmen müsste eine offene Auseinandersetzung bezüglich der verschiedenen Zielsetzungen und ihrer Gewichtung stattfinden. Auf der einen Seite ist das Ziel zu sehen, das Grünland im jetzigen Umfang zu erhalten. Andererseits bestehen aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes fachlich wesentlich differenziertere Ziele, welche die räumliche Lage und die Qualität des Grünlands stärker berücksichtigen. In bestimmten Kulissen könnte auch die Ausdehnung der Grünlandflächen Teil einer umfassenderen Strategie sein, z. B. in Überschwemmungsgebieten, Mooren, in Hanglagen und an Gewässern.

Die Grünlandstrategie sollte auch Instrumente zur Erreichung der definierten Ziele benennen. Zu den Instrumenten selbst enthält das vorliegende Gutachten Verbesserungsvorschläge. Idealerweise wird es sich bei einer solchen Grünlandstrategie um eine Kombination von rechtlichen Instrumenten, Förderinstrumenten, begleitet von Beratung und Information, handeln.

Statt den derzeitigen Zustand der Flächennutzung über ordnungs- und förderrechtliche Instrumente „einzufrieren“, sollte ein abgestuftes System der Flächennutzungssteuerung Spielräume für künftige Anpassungen ermöglichen. Der flächenspezifische Schutz sollte vor allem auf artenreichem Grünland und den bereits oben erwähnten Zielkulissen erfolgen. Außerhalb dieser Kulissen, wäre anhand von regionalen Leitbildern (z.B. aus Landschaftsprogrammen und/oder ländlichen Entwicklungsprogrammen) zu prüfen und zu entscheiden, ob bestehende Grünlandflächen auch in andere Nutzungen überführt werden könnten.

Der dauerhafte Schutz von Grünland auf naturschutzfachlich wertvollen oder sensiblen Standorten kann durch ein Informationssystem zur Flächennutzung unterstützt werden. Darin ließe sich der Nutzungsstatus im Zeitablauf verfolgen und die unterschiedlichen, fach- und förderrechtlichen Anforderungen kartographisch dokumentieren. Ein solches System würde entscheidend zur Konkretisierung der betreffenden Anforderungen und zu deren Kontrolle und Vollzug beitragen. Auf der anderen Seite entsteht dadurch für die Flächennutzer ein höheres Maß an Rechtssicherheit. Zudem wären Informationen zu flächenbezogenen Zielen besser vermittelbar. Der Aufbau eines solchen Informationssystems zur Flächennutzung ist im bestehenden InVeKoS bereits angelegt. Die Abgrenzung von Kulissen für die Grünland-erhaltung sollten jedoch in erster Linie die Fachbehörden des Natur- und Wasserschutzes vornehmen.

Es besteht die Notwendigkeit, die Funktion der Instrumente der EU-Agrarpolitik und fachrechtliche Instrumente klar zu definieren und aufeinander abzustimmen. Auflagen über CC oder die derzeit diskutierte Ökologisierungskomponente der künftigen Gemeinsamen EU-Agrarpolitik können dazu beitragen, den Trend des Grünlandflächenrückgangs zu bremsen und die Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen gegen bestehende, EU-rechtlich relevante Grünlandumwandlungsverbote zu verstärken. Der geplante Schutz von Grünland in Feuchtgebieten und auf kohlenstoffreichen Böden im Rahmen von CC bietet die Möglichkeit, die betreffenden Flächen innerhalb der nächsten agrarpolitischen Förderperiode vor einer Umwandlung zu schützen. Die Wirksamkeit dieser Regelung wird von der Definition der entsprechenden Gebietskulissen und von den Möglichkeiten abhängen, durch Verzicht auf Fördermittel das Erhaltungsgebot zu umgehen. Eine Grünlanderhaltung auch für Flächennutzer, die keine Direktzahlungen erhalten, lässt sich nur durch ordnungsrechtliche Schutzbestimmungen gewährleisten – auch über die nächste agrarpolitische Förderperiode hinaus.

Für andere, naturschutzfachlich wertvolle oder sensible Grünlandstandorte wird es keinen solchen, flächenspezifischen und pauschalen Schutz im Rahmen der EU-Agrarpolitik geben. Unter Bezug auf die FFH- und die EG-Vogelschutz-Richtlinie kann die Erhaltung naturschutzrechtlich geschützter Grünlandflächen aber auch künftig im Rahmen von Cross Compliance kontrolliert werden. Eine solche Verstärkung von naturschutzrechtlichen Schutzbestimmungen setzt rechtlich festgelegte Umbruchverbote voraus. Ohne dieses Instrument lassen sich wertvolle Flächen durch Cross Compliance und künftig auch über die Ökologisierungskomponente nicht sicher schützen, da die Schaffung von Ersatzflächen als Kompensationsmöglichkeit fortbesteht. Somit kommt der fachrechtlichen Konkretisierung und dauerhaften Absicherung von Grünlandumwandlungsverboten auf naturschutzfachlich wertvollen oder sensiblen Standorten im Rahmen des Natur-, Boden- und Wasserschutzrechts eine zentrale Bedeutung zu.

Neben Instrumenten zur Einhaltung von Mindeststandards, die vor allem quantitativen Grünlandschutzziele dienen, gilt es, Leistungen von Landwirten zur ökologischen Verbesserung von Grünlandflächen (bzw. die Erhaltung ökologisch wertvoller Zustände) zu honorieren. Dazu sollten Agrarumweltmaßnahmen und insbesondere der Vertragsnaturschutz gezielt zum Einsatz kommen.

Die Förderprämien müssen ausreichenden finanziellen Anreiz für Landwirte bieten, ökologische Leistungen zu erbringen. Der Anreiz steigt, sofern sie über Vermarktungsinitiativen für naturschutzgerecht erzeugte Produkte (Milchprodukte und Rindfleisch) höhere Erzeugerpreise erzielen können.

Abschließend sei noch auf die große Bedeutung zusätzlicher Beratung und Information von Landwirten hingewiesen, damit die verschiedenen Instrumente zum Grünlandschutz überhaupt wirksam zum Einsatz kommen. Viele Instrumente entfalten erst gar nicht ihre gewünschte Wirkung, weil Landwirte nicht ausreichend über bestehende gesetzliche Regelungen sowie Fördermöglichkeiten informiert sind. Große Unsicherheiten bestehen oftmals auch, weil die verschiedenen Regelungen und Fördermöglichkeiten jeweils allein für sich stehen und nicht aufeinander abgestimmt sind. Es sind Berater mit Gesamtüberblick notwendig. Als Berater könnten Vertreterinnen und Vertreter von regionalen Landschaftspflegeverbänden fungieren oder Betriebsberater im Rahmen von CC. Betriebsberatungsdiensten für Landwirte zur Verbesserung ihrer nachhaltigen Bewirtschaftung räumen auch die neuen Legislativvorschläge der EU-Kommission größere Bedeutung ein.

6 Literaturverzeichnis

- Anderson, J., Gomez W., C., McCarney, G., Adamowicz, W., Chalifour, N., Weber, M., Elgie, S. & Howlett, M. (2010): Ecosystem service valuation, market-based instruments and sustainable forest management: a primer, State of Knowledge primer, Sustainable Forest Management Network, Edmonton, Alberta.
- Bastian, O. & Schreiber, K.-F. (Hrsg.) (1999): Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft, Heidelberg, Berlin.
- BfN (2007): Nationaler Bericht 2007 gemäß FFH-Richtlinie. Veröffentlicht unter: http://www.bfn.de/0316_bericht2007.html.
- BfN (2009): Zusammenfassung der Ergebnisse der BfN-Tagung „Where have all the flowers gone – Grünland im Umbruch“ im Rahmen der Reihe „Naturschutz und Landwirtschaft im Dialog“ 27.-30.04.2009 auf Vilm. Veröffentlicht unter: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2009-Gruenland-Zusammenfassung.pdf> (09.10.2009).
- BfN (2011): Richtlinien und naturschutzfachliche Anforderungen, die in der FFH- und Vogelschutzrichtlinie verankert sind. Veröffentlicht unter: http://www.bfn.de/0316_grundsaeetze.html.
- Bickel, M., Mühlrath, D. & Zander, K. (2009): Kaufmotive und Zahlungsbereitschaften für Erzeuger-Fair-Milch-Produkte der Upländer Bauernmolkerei. In Mayer, J. et al. (Hrsg): Werte - Wege - Wirkungen: Biolandbau im Spannungsfeld zwischen Ernährungssicherung, Markt und Klimawandel Beiträge zur 10. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, ETH Zürich, 11.-13. Februar 2009, Bd. 2., S. 352-355.
- Bieling C. (2009): Landschaftserhaltung durch Tourismus – Chance oder Utopie? In: Natur und Landschaft 84 (8), S. 361-365.
- Bieling, C.; Höchtl, F. & Konold, W. (2008): Waldzunahme versus Offenhaltung der Landschaft in Baden-Württemberg, Abschlussbericht FZKA-BWPLUS, Bd. 1, Freiburg.
- Biologische Station Euskirchen (2007): Wiesenmeisterschaft Eifel, abzurufen unter: <http://www.wiesenmeisterschaft.de> [09.09.2011].
- Blab, J. (2002): Stellenwert und Rolle von Naturschutzgebieten in Deutschland. Natur und Landschaft 77 (8): 333-339.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland. Ausgabe 2006.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2010): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2011): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels

- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2009): Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007- 2013. Fassung vom 5. November 2009 Bormann K, Dieter M, Englert H, Küppers J-H, Hoffmann-Müller R (2007): Umweltökonomische Waldgesamtrechnungen. In: Statistisches Bundesamt. Wirtschaft und Statistik 2/2007, 212-222.
- Briemle, G. & Elsässer, M. (1997): Die Funktionen des Grünlandes. Ber. Ldw. 75, 272-290, Landwirtschaftsverlag, Münster Hiltrup.
- Briemle, G., Eckert, G. & Nußbaum, H. (1999): Wiesen und Weiden. Biotoptypen. In: Konold, W., Böcker, R. & Hampice, U. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, XI-2.8. ecomed, Landsberg.
- Büchs, W. (Hrsg.) (2003): Grünlandmanagement nach Umsetzung der Agenda 2000 – Probleme und Perspektiven für Landwirtschaft und Naturschutz. Mitteilungen aus der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft Berlin-Dahlem, Heft 393.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen. Berlin.
- Burchardi, H. & Thiele, H. (2006): Preispolitische Spielräume für regional erzeugte ökologische Produkte: Analyse und Umsetzung einer regionalen Marketingstrategie für Bio-milchprodukte. Endbericht des durch das Bundesprogramm Ökologischer Landbau geförderten Forschungsprojektes 03OE286, Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel (BfEL), Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft, Kiel.
- DBU (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, 2003): Naturschutz. Förderbeispiel der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück.
- DESTATIS (Statistisches Bundesamt) (2009): Bodennutzung der Betriebe (Landwirtschaftlich genutzte Flächen). Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Fachserie 3 Reihe 3.1.2. Wiesbaden, 2009.
- Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2010): ELER in Deutschland. Übersicht über die in den Programmen der Länder angebotenen Maßnahmen. Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (Code 214), Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (Code 215). Stand 21.05.2010.
- Dickel, R (2010a): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen – Zahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten und Gebieten, die nicht Berggebiete sind. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans für den Ländlichen Raum 2007-2013 in Hessen (EPLR). Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- Dickel, R. (2010b): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum – Zahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten und Gebieten, die nicht Berggebiete sind. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013. Düsseldorf: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Dickel, R.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A. (2010a): Halbzeitbewertung des EPLR Hamburg – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Gothe, S.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des Plans der Freien und Hansestadt Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013. Hamburg: Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg.

- Dickel, R.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A. (2010b): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans für den Ländlichen Raum 2007-2013 in Hessen (EPLR). Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- Dickel, R.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A. (2010c): Halbzeitbewertung von PROFIL – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des Programms zur Förderung im Ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen 2007-2013 (PROFIL). Hannover: Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung.
- Dickel, R.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A. (2010d): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013. Düsseldorf: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Dickel, R.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A. (2010e): Halbzeitbewertung des ZPLR – Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: Grajewski, R.; Forstner, B.; Bormann, K.; Horlitz, T. (2010): Halbzeitbewertung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum 2007-2013 Schleswig-Holstein (ZPLR). Kiel: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein.
- Dierschke, H. & Briemle, G. (2002): Kulturgrasland. Wiesen, Weiden und verwandte Staudenfluren, Stuttgart.
- Doluschitz, R.; Grosskopf, W.; Nienaber, B. (2010): Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums im Saarland 2007-2013 (ELER). Saarbrücken: Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft.
- DVL & NABU (2005) Agrarreform für Naturschützer: Chancen und Risiken der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Naturschutz. Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege; Naturschutzbund Deutschland. Text: Osterburg B, Reiter K, Roggendorf W, FAL, Braunschweig.
- DVL & NABU (Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. & Naturschutzbund Deutschland, 2009): Integration naturschutzfachlich wertvoller Flächen in die Agrarförderung – Fallstudien zu den Auswirkungen der Agrarreform; DVL-Schriftenreihe „Landschaft als Lebensraum“, Heft 16.
- EU-Gerichtshof (2010) Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) 14. Oktober 2010: Rechtsache C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim gegen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Im Internet: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79898985C19090061&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>.
- Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM(2011) 625 endgültig/2, Oktober 2011.
- Europäischer Rechnungshof (2008): Ist die Cross Compliance Regelung wirksam? Sonderbericht 8/2008, Luxemburg.

- 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.
- Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz, NatSchAG M-V) vom 23. Februar 2010, (GVOBl. M-V S. 383, 395).
- Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz- BbgNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 16], S.350), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2010 (GVBl.I/10, [Nr. 28]).
- Giesel, K. D. (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte, Wiesbaden.
- Güthler, W. & Oppermann, R. (2005): Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz weiter entwickeln. Mit der Landwirtschaft zu mehr Natur. Ergebnisse des F+E-Projekts „Angebotsnaturschutz“. Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 13.
- Hendrichke, O. (2010): Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege. *Natur und Landschaft* (3): 111-115
- Hennenberg, K.; Fritsche, U.; Herrera, R. (2010): Zur Definition von Grünland mit großer biologischer Vielfalt. Arbeitspapier des Öko-Instituts zum BMU F&E-Vorhaben „Naturschutzstandards Erneuerbare Energien“. Darmstadt.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH (ISW) (2010): Halbzeitbewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums in Sachsen-Anhalt (EPLR) 2007 bis 2013. Magdeburg: Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt.
- KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, 2010): Gasausbeute in landwirtschaftlichen Biogasanlagen. Heft 88, 36 S.
- Landes-Arbeitskreis Grünland und Futterbau, Baden-Württemberg (1995): Grünlandwirtschaft in Baden-Württemberg. Eine Leitlinie zur umweltgerechten und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wiesen und Weiden. *Landinfo* 6/95, 3-12.
- LfL (Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, 2010): Wiesenmeisterschaft Oberfränkischer Jura/Fränkische Schweiz 2010, abzurufen unter: http://www.lfl.bayern.de/iab/flora_fauna/37938/ [09.09.2011].
- LUBW (Landesanstalt für Umwelt, Messungen, Naturschutz Baden-Württemberg, 2006): Große Resonanz bei der ersten Wiesenmeisterschaft im Schwarzwald. In: *Naturschutz-Info* 2006, Heft 2-3, abzurufen unter: http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/50112/inf06_20022.html?COMMAND=DisplayBericht&FIS=200&OBJECT=50112&MODE=BER&RIGHTMENU=null [09.09.2011].
- Matzdorf, B., Reutter, M. & Hübner, C. (2010): Gutachten-Vorstudie. Bewertung der Ökosystemdienstleistungen von HNV-Grünland (High Nature Value Grassland) Abschlußbericht. Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V., Institut für Sozioökonomie, Müncheberg
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment, 2005): *Ecosystems and Human Well-being*. Synthesis, Island Press, Washington DC.
- MEG (Milcherzeugergemeinschaft Hessen, 2008): *Erzeuger Fair Milch*. Ein Leitfaden für die Praxis, Lichtenfels.

- Metzner, J., Jedicke, E., Luick, R., Reisinger, E, Tischew, S. (2010): Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik. NuL 42 (12), 2010, 357-366.
- Meyer, C. (2010): Staatlich initiierte Payments for Ecosystem Services (PES). Systematisierung und Wirkungsanalyse in den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und Deutschland, Exposé zur Doktorarbeit im Rahmen der Nachwuchsforschergruppe CIVILand, abrufbar unter http://www.civiland-zalf.org/download/Teilprojekt-7-Expose_Deutsch.pdf [09.09.2011].
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2010): Naturschutzrecht für Schleswig-Holstein. Bundesnaturschutzgesetz, Landesnaturschutzgesetz, Naturschutzzuständigkeitsverordnung. Veröffentlicht unter: http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/928788/publicationFile/Naturschutzrecht_SH.pdf
- Möckel, S. (2010): Naturnahe Landbewirtschaftung, „Permanent Agriculture“ als Chance für die Umsetzung des Naturschutzes. Natur und Landschaft (4): 149-153.
- Möckel, S. (2012): Klimaschutz und Anpassung bei landwirtschaftlichen Böden – rechtliche Berücksichtigung und Instrumente. In: Deutsches Verwaltungsblatt. (befindet sich noch im Prozess der Veröffentlichung).
- NABU & DVL (2009): Landwirtschaftliche Flächennutzung im Wandel – Folgen für Natur und Landschaft. Eine Analyse agrarstatistischer Daten.
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V., Hrsg., 2000): Grünlandschutz durch extensive Rinderhaltung. Anforderungen an die naturschutzgerechte Erzeugung von Rindfleisch, Warlich, Meckenheim.
- Nitsch H., Osterburg B., Buttler C. von, Buttler. H-B von (2008): Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen : Ergebnisse eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes. Braunschweig : vTI, 128 p, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2008/03.
- Nitsch, H., Osterburg, B., Laggner, B. & Roggendorf, W. (2010): Wer schützt das Grünland? Analysen zur Dynamik des Dauergrünlands und entsprechender Schutzmechanismen. Vortrag anlässlich der 50. Jahrestagung der GEWISOLA „Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse, Braunschweig, 29.09.-01.10.2010. Abzurufen unter http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/LR/lr_de/lr_de_gewisola2010/lr_de_beitraege/A3_3.pdf.
- Oberdorfer (1983): Pflanzensoziologische Exkursionsflora, Stuttgart.
- Ökologische Bildungsstätte Oberfranken Naturschutzzentrum Wasserschloss Mitwitz e.V. (2010): Machbarkeitsstudie Heubörse im Naturpark Frankenwald, Mitwitz.
- Oppermann R. (federführender Hrsg.) (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojekts und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB), Mannheim.
- Oppermann, R. (2009): Grünland und Schutz von Biodiversität und Gewässern. Vortrag bei der Tagung „Naturschutz und Landwirtschaft im Dialog – Grünland im Umbruch“ am 29.04.2009 auf Vilm.

- Osterburg B., Nitsch H., Laggner B., Roggendorf W. (2009): Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft : Bericht für das F+E-Vorhaben "Naturschutzfachliche Bewertung der GAP-Effizienzsteigerung durch Nutzung bestehender Datenbestände", gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Braunschweig : Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2009/07.
- Osterburg, B. (2010) Wirkungen von Biogasanlagen auf die Flächennutzung in Niedersachsen – eine Analyse von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS). Ergebnisse der Arbeiten im vTI zum Projekt WAgriCo2. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2010.
- Pickert, J. (2008): Förderrechtliche und naturschutzfachliche Bewertungskriterien zum Grünland und Grünlandumbruch. Text des Schreibens von Herrn Dr. Pickert vom MLUV an die Landkreise vom 28. März. Veröffentlicht unter: www.oberhavel.de/documents_download/480c2c9b919b6.doc.
- Riedel, W. & Lange, H. (Hrsg.) (2009): Landschaftsplanung, Heidelberg.
- Roedel, T.; Geißendörfer, M.; Küpker, M.; Seibert, O.; Eckstein, K.; Hoffmann, H.; Rommel, W.; Endres, E.; Koch, F.; Schaer, B.; Wissinger, E.; Steinhuber, M; (2010): Halbzeitbewertung des bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und ländlicher Raum 2007-2013 (BayZal). München: Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen/ SRU (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes: Sondergutachten. Metzler-Poeschel. Stuttgart. 21 S.
- Schäfer D, Krack-Roberg E, Hoffmann-Kroll R (2002): Bodennutzung durch wirtschaftliche Aktivitäten. Band 11 der Schriftenreihe Beiträge zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Scheele, M. (2010): Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft. In: LandIn-Form spezial I/2010: Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft.
- Schramek, J, R. Bergs, A. Selter, S. Stegmann, K. Steimel, D. Welz, J. Mante & N. Kasperczyk (2008): Ex post-Bewertung des rheinland-pfälzischen Entwicklungsplans "Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum" im Zeitraum 2000-2006. Mainz: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz. 422 S.
- Schramek, J.; Gehrlein, U.; Geißendörfer, M.; Schaer, B.; Wippel, B.; Kasperczyk, N.; Koch, F.; Steinhuber, M; Roedel, T.; Vögtlin J.; Braun, S. (2010a): Halbzeitbewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007-2013 (MEPL II). Stuttgart: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg.
- Schramek, J.; Gehrlein, U.; Kasperczyk, N.; Kullmann, A.; Bergs, R.; Wippel, B.; Dreer, J. (2010b): Halbzeitbewertung des Programms Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL). Mainz: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz.
- Schumacher, W. (2006): Honorierung des Vertragsnaturschutzes im Grünland anhand der alpha-Diversität. BfN-Skripten Nr. 179, S. 135-142.
- Sobczak, A. & Burchardi, H. (2006): „Erzeuger Fair Milch“. Faire Preise für heimische Biobäuerinnen und Biobauern. In: Der kritische Agrarbericht 2006, S. 264-268.

- Soussana, J.F. et al. (2004): Greenhouse Gas Emissions from European Grasslands. Viterbo/Otaöoem (CarboEurope-GHG). CarboEurope GHG Report. Specific study 3: 93 S. URL: <http://www.carboeurope.org/>.
- Steer, U., Scherfose, V., Balzer, S. (2008): Ausgewählte Aspekte des deutschen Schutzgebietssystem. *Natur und Landschaft* (3): 93-100.
- Stegmann, S.; Welz, D.; Horlitz, T.; Jungmann, S.; Rudow, K.; Bathke, M.; Kliebisch, C.; Oerkermann, G. (2010a): Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) 2007 bis 2013. Potsdam: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg.
- Stegmann, S.; Welz, D.; Horlitz, T.; Jungmann, S.; Rudow, K.; Thies, M.; Pawletko, K.; Roger, M.; Rose, S.; Setzer, F.; Schramek, J. (2010b): Halbzeitbewertung der FörderInitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen 2007 – 2013 (FILET). Erfurt: Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz Thüringen.
- Strecker, O; Kliebisch, C.; Oerkermann, G.; Hannus, V.; Stegmann, S.; Welz, D.; Horlitz, T.; Bathke, M.; Roger, M.; Rudow, K.; Thies, M.; Setzer, F.; Weiser, K. (2010): Bericht zur Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007 bis 2013. Dresden: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft.
- TAB (Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, 2001): Kooperationsformen von Naturschutz und regionalem Tourismus. Projektbeispiele, Hintergrundpapier Nr. 5, Berlin.
- TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, 2009): Ecological and Economic Foundations, London.
- Ten Brink, P., Lutchman, I., Bassi, S., Speck, S., Sheavly, S., Register, K., Woolaway, C. (2009): Guidelines on the Use of Market-based Instruments to Address the Problem of Marine Litter. Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brüssel, und Sheavly Consultants, Virginia Beach, Virginia, USA, im Auftrag des UNEP. 60 S. (S. 7, S. 25-30).
- Thomas, F.; Denzel, K.; Hartmann, E.; Luick, R.; Schmoock, K. (2009): Kurzfassung der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme. Darstellung und Analyse der Entwicklung von Maßnahmen der Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. BfN-Skripten 253. Bonn-Bad Godesberg.
- Weis, M. (2010): Entwicklung von Landschaftsleitbildern mithilfe einer dynamischen Landschaftsmodellierung. *Freiburger Geographische Hefte*, Band. 66, Freiburg.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Empfehlungen an die Politik. Verabschiedet im November 2007. Im Internet unter: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_1021300/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/Veroeffentlichungen/NutzungBiomasseEnergiegewinnung.html__nnn=true.
- Zander, K. & Hamm, U. (2008): Präferenzen von Konsumenten für ethische Werte ökologischer Lebensmittel. In: OEGA (Hrsg.): Neue Impulse in der Agrar- und Ernährungswirtschaft?!, Tagungsband, S. 95f.

7 Anhang

Tabelle 4: Übersicht über direkte und indirekte Grünland-relevante Aussagen im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und den Landeswassergesetzen

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
Wasserhaushaltsgesetz (WHG)	<p>Breite im Außenbereich 5 m, wobei eine Aufhebung möglich ist bzw. abweichende Breiten definiert werden können (im Landesrecht können abweichende Regelungen erlassen werden) (§ 38,3)</p> <p>Umwandlungsverbot von Grünland zu Acker (§ 38,4)</p> <p>Verbot der Neupflanzung von nicht standortgerechten Baumarten (§ 38,4)</p> <p>Einsatz von Düngemitteln erlaubt, soweit durch Landesrecht nicht anders bestimmt (§ 38,4)</p>	<p>Umwandlungsverbot von Grünland in Acker (§ 78,1)</p> <p>Ausweisungsverbot für neue Baugebiete (§ 78,1), Ausnahmen nach § 78,2</p> <p>Düngemittelsatz im Rahmen einer ordnungsgemäßen Landwirtschaft gestattet (§ 78,1)</p> <p>Baum- und Strauchpflanzungen untersagt, soweit sie den Zielen des vorsorgenden Hochwasserschutzes entgegenstehen (§ 78,1)</p> <p>Im Rahmen der Rechtsverordnung können weitere Vorschriften und Maßnahmen bzgl. der Bewirtschaftung erlassen werden (z.B. Maßnahmen zur Verringerung der Erosion) (§ 78,5).</p>	<p>Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 52,1)</p>	<p>Wirtschaftliche Nachteile aufgrund eingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzungsmöglichkeiten in Wasserschutzgebieten sind angemessen auszugleichen (§52, 5).</p>
Wassergesetz für Baden-Württemberg	<p>Breite im Außenbereich 10 m, wobei durch Rechtsverordnung abweichende Breiten festgesetzt werden können (§ 68b,2)</p> <p>Umwandlungsverbot von Grünland zu Acker (§ 68b,4)</p> <p>Die Rückführung Acker- in Grünlandnutzung ist anzustreben und kann angeordnet werden (§ 68b,3)</p>	<p>Umwandlungsverbot von Grünland in Acker in Überschwemmungskernbereichen (§ 77,2)</p> <p>Baum- und Strauchpflanzungen sind genehmigungspflichtig (§ 78)</p> <p>Ausweisung neuer Baugebiete sind unter bestimmten Bedingungen zulässig (§ 78a)</p> <p>Weitere Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung im Rahmen</p>	<p>Verbote und Handlungspflichten im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (Art. 32, direkter Bezug auf § 52 WHG)</p>	<p>Ausgleichszahlungen können auf Grundlage der Ertrags- einbußen flächenbezogen festgelegt werden, wobei Vorschriften über die Pauschalisierung erlassen werden können (§ 24,4).</p>

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
	Verbot der Errichtung von baulichen Anlagen (§ 68b,4) Beschränkungen zum Einsatz von Düngemitteln können angeordnet werden (§ 68b,3)	der Rechtsverordnung (§ 79,1)		
Bayerisches Wassergesetz	Gewässerrandstreifen können durch Verträge mit den Grundstückseigentümern festgelegt werden (Art. 21).	Für Umwandlung von Grünland in Acker kann in der Rechtsverordnung ein Genehmigungsvorbehalt angeordnet werden (Art. 46,4). Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung können von der Kreisverwaltungsbehörde angeordnet werden (Art. 46,5/6).	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 52,1)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (Art. 32)
Berliner Wassergesetz	Gewässerrandstreifen sind bei Gewässern erster und zweiter Ordnung gemäß WHG einzurichten (§ 40a) Grünlandumbruch ist verboten (§ 40,2). Ackernutzung ist verboten (§ 40,2). Ackernutzung in Gewässerrandstreifen ist in Grünlandnutzung zurückzuführen (§ 40,2). Düngemittleinsatz ist verboten (§ 40,2).	Die Anlage von Baum- und Strauchpflanzungen bedarf der wasserbehördlichen Genehmigung (§ 64,1). Zusätzliche Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung durch die Wasserbehörde (§ 65,2)	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten und durch die Wasserbehörde (§ 22,1)	Ausgleich gemäß WHG (§ 96)
Brandenburgisches Wassergesetz	Breite und Bewirtschaftung werden den örtlichen Verhältnissen entsprechend die Rechtsverordnung festgelegt (§ 84,2)	gemäß § 78 WHG weitere Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung im Rahmen der Rechtsverordnung (§ 101)	gemäß § 52 WHG	gemäß § 52 WHG
Bremisches Wassergesetz	Breite im Außenbereich 10 m (§	gemäß § 78 WHG	gemäß § 52 WHG	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die land-

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
gesetz	21,1) Die Verwendung von Düngemitteln ist verboten (§ 21,3).			wirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 53a)
Hamburgisches Wassergesetz	Ausdehnung der Randstreifen ist per Rechtsverordnung festzulegen (§ 26a,1) Regelungen über ein Verbot bestimmter Tätigkeiten, über Nutzungsbeschränkungen sowie zur Vornahme, Erhaltung oder Beseitigung von Vegetation können getroffen werden (§ 26a,1).	Die Ausweisung neuer Baugebiete bedarf der Zustimmung der Wasserbehörde (§ 54a,1). Umwandlung von Grün- in Ackerland bedarf der Genehmigung durch die Wasserbehörde (§ 54,2). Das Anlegen, Erweitern oder Beseitigen von Baum- und Strauchpflanzungen bedarf der Genehmigung durch die Wasserbehörde (§ 54,2).	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 27,2)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 27,5)
Hessisches Wassergesetz (HWG)	Breite im Außenbereich 10 m, wobei durch Rechtsverordnung abweichende Breiten festgesetzt werden können (§ 23,1). Ausweisungsverbot für neue Baugebiete (§ 23,2)	gemäß § 78 WHG	Verbote und Handlungspflichten im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten / Freiwillige Kooperationen zwischen Wasserversorgern und Landwirten soll (§ 33,2)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 34,7)
Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Gemäß § 38 WHG	gemäß § 38 WHG	gemäß § 52 WHG	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 19)
Niedersächsisches Wassergesetz	An Gewässern dritter Ordnung besteht kein Gewässerrandstreifen (§ 58,1). Wasserbehörde kann die Art der Bepflanzung regeln (§ 58,2). Die Verwendung von Dünger kann untersagt werden (§ 58,2).	gemäß § 38 WHG	Schutzbestimmungen können durch Rechtsverordnung getroffen werden (§ 92).	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 59)
Wassergesetz für das Land Nordrhein-	Breite im Außenbereich 5 m (§ 90a,1) , wobei abweichende	Umwandlungsverbot von Grünland in Acker, wobei Ausnahmen möglich sind	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die land-

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
Westfalen	Breiten festgesetzt werden können (§ 90a,4) Düngemiteleinsetz kann verboten werden (§ 90a,4). Verbot der Errichtung von baulichen Anlagen (§ 90a,4)	(§ 113,6) Ausweisungsverbot für neue Baugebiete, wobei Ausnahmen möglich sind (§ 113,4) Einsatz von Düngemitteln im Rahmen der guten fachlichen Praxis erlaubt (§ 113,1) Baum- und Strauchpflanzungen sind genehmigungspflichtig (§ 113,1)	im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 14,1)	wirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 15,3/§ 112,5)
Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz	Breite wird in der Rechtsverordnung festgelegt (§ 15,1). Regelungen über Nutzungsbeschränkungen werden in der Rechtsverordnung getroffen (§ 15,2). Regelungen über die Anwendung von Düngemitteln werden in der Rechtsverordnung getroffen (§ 15,2).	Änderungen oder Beibehaltung der Nutzungsart werden in der Rechtsverordnung getroffen (§ 90,1).	Verbote und Handlungspflichten im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 13,2)	Ausgleichszahlungen können auf Grundlage der Ertrags- einbußen flächenbezogen festgelegt werden, wobei nach Bodenqualitätszahl differenziert werden kann (§ 15,3)
Saarländisches Wassergesetz (SWG)	Breite im Außenbereich 5 m (§ 56,3) Ackerbauliche Nutzung verboten (§ 56,4) Verbot der Anwendung mineralischen Düngers (§ 56,4)	gemäß § 78 WHG weitere Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung durch Verfügung der unteren Wasserbehörde (§ 81)	gemäß § 52 WHG	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 99,1)
Sächsisches Wassergesetz	Breite im Außenbereich 10 m (§ 50,2), wobei durch Rechtsverordnung abweichende Breiten festgesetzt werden können (§ 50,4). Verbot der Errichtung von bau-	gemäß § 78 WHG weitere Verbote und Handlungspflichten bzgl. der Bewirtschaftung im Rahmen der Rechtsverordnung (§ 101,1)	Verbote und Handlungspflichten im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 48,1)	Ausgleichszahlungen können auf Grundlage der Ertrags- einbußen flächenbezogen festgelegt werden, wobei nach Bodenqualitätszahl differenziert werden kann (§ 48,9).

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
	<p>lichen Anlagen (§ 50,3)</p> <p>Die Verwendung von Dünger ist in einer Breite von 5m verboten (§ 50,3)</p>			
Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt	<p>Breite 10m bei Gewässern erster Ordnung, 5 m bei Gewässern zweiter Ordnung (§ 50,1)</p> <p>Bäume und Sträucher dürfen nicht beseitigt werden (§ 50,2).</p> <p>Verbot der Errichtung von baulichen Anlagen (§ 50,2)</p> <p>Wasserbehörde kann die Art der Bepflanzung und Pflege regeln (§ 50,4).</p> <p>Wasserbehörde kann anordnen, dass Gewässerrandstreifen mit standortgerechten Gehölzen bepflanzt oder sonst mit einer geschlossenen Pflanzendecke versehen werden (§ 50,4).</p> <p>Die Verwendung von Düngemitteln kann untersagt werden (§ 50,4).</p> <p>Wasserbehörde kann anordnen, dass eine intensive Beweidung des Einvernehmens der Naturschutzbehörde bedarf (§ 50,4).</p>	gemäß § 78 WHG	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 74,2)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 75)
Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein	Gewässerrandstreifen sind nur an den Gewässern einzurichten, für die das Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG) entsprechende Anforderungen enthält oder die Einrichtung und Erhaltung ver-	gemäß § 78 WHG Wasserbehörde kann anordnen, dass Grundstücke so bewirtschaftet werden, wie es zu Verhütung von Bodenabschwemmungen oder zur Vermeidung des Abschwemmens von Dün-	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 4,2)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 104)

Gesetz	Gewässerrandstreifen/ Uferbereich/ Gewässerschonstreifen	Überschwemmungsgebiete	Wasserschutzgebiete	Ausgleichspflicht für erhöhte Anforderungen
	<p>traglich vereinbart wurde (§ 38a).</p> <p>Breite des Gewässerrandstreifens ergibt sich aus dem Maßnahmenprogramm oder aus der jeweiligen vertraglichen Vereinbarung (§ 38a)</p> <p>Soweit nicht anders vereinbart, ist der Einsatz von Düngemitteln verboten (§ 38a).</p>	<p>gemitteln erforderlich ist (§ 58,2).</p> <p>Wasserbehörde kann anordnen, dass Düngemittel nicht oder nur in bestimmten Umfang verwendet werden (§ 58,2).</p>		
Thüringer Wasser-gesetz	<p>Breite 10 m bei Gewässern erster Ordnung, 5 m bei Gewässern zweiter Ordnung, wobei die Wasserbehörde Ausnahmen zulassen kann (§ 78,2)</p> <p>Umwandlungsverbot von Grünland zu Acker (§ 78,3)</p> <p>Düngemittel dürfen nur nach den Bestimmungen der Düngeverordnung ausgebracht werden (§ 78,3).</p>	<p>Umwandlung von Grünland in Acker bedarf der Genehmigung (§ 81,1).</p> <p>Das Anlegen, Erweitern oder Beseitigen von Baum- oder Strauchpflanzungen bedarf der Genehmigung (§ 81,1).</p> <p>Düngemittelleinsatz im Rahmen der guten fachlichen Praxis erlaubt (§ 81,1).</p>	Verbot oder Einschränkung von bestimmten Nutzungen im Rahmen der Rechtsverordnung von Wasserschutzgebieten (§ 28)	Ausgleich für erhöhte Anforderungen, die die landwirtschaftliche Nutzung beschränken (§ 102)

Tabelle 5: Übersicht über die Landschaftsprogramme der Länder

Land	Planstand	Regelungsart	Link zum Download des Programms	Inhaltliche Auswertung
Baden-Württemberg	1983	eigenständiges Planwerk	nicht verfügbar	nicht erfolgt
Bayern	2006	Landesentwicklungsprogramm erfüllt die Funktion des Landschaftsprogramms	http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006.html	erfolgt
Berlin	1994/ Ergänzung 2004	Eigenständig erstellt, aber bereits mit den übrigen raumbedeutsamen Planungen abgewogen	http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/lapro/de/kontakt/index.shtml	erfolgt
Brandenburg	2001	eigenständiges Planwerk	http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.241274.de	erfolgt
Bremen	1991	Eigenständig erstellt, aber bereits mit den übrigen raumbedeutsamen Planungen abgewogen	http://www.umwelt.bremen.de/de/detail.php?gsid=bremen179.c.4010.de	erfolgt
Hamburg	1997	Eigenständig erstellt, aber bereits mit den übrigen raumbedeutsamen Planungen abgewogen	nicht verfügbar	nicht erfolgt
Hessen	-	Landschaftsprogramm ist Teil des Landesentwicklungsprogramms; Landschaftsprogramm fehlt bisher	Programm fehlt	Programm fehlt
Mecklenburg-Vorpommern	2003	eigenständiges Planwerk	http://databases.eucc-d.de/files/documents/00000106_Landschaftsprogramm_M_V.pdf	erfolgt
Niedersachsen	1989	eigenständiges Planwerk	nicht verfügbar	nicht erfolgt
Nordrhein-Westfalen	-	eigenständiges Planwerk, Landschaftsprogramm fehlt bisher	Programm fehlt	Programm fehlt

Land	Planstand	Regelungsart	Link zum Download des Programms	Inhaltliche Auswertung
Rheinland-Pfalz	2008	unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen in das Landesentwicklungsprogramm übernommen	http://www.naturschutz.rlp.de/index.php?id=3&pid1=29&pid2=56	erfolgt
Saarland	2009	eigenständiges Planwerk	http://www.saarland.de/30946.htm	erfolgt
Sachsen	2003	Landesentwicklungsplan erfüllt Funktion des Landschaftsprogramms, Landschaftsprogramm als Textanlage	http://www.landesentwicklung.sachsen.de/2387.htm	erfolgt
Sachsen-Anhalt	1994	eigenständiges Planwerk	nicht verfügbar	nicht erfolgt
Schleswig-Holstein	1999	eigenständiges Planwerk	http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/11_LandschPlanung/02_Landschaftsprogramm/ein_node.html	erfolgt
Thüringen	1996	im Einvernehmen mit Landesplanungsbehörde erstellt und in Landesentwicklungsplan integriert	nicht verfügbar	erfolgt