

Position zur Grünlandstrategie des BMEL

Erwartungen an die künftige Förderung des Grünlandes

1. Handlungsbedarf

Die Existenzsicherung der Grünlandwirtschaft und die der damit auf's Engste verbundene Nutztierhaltung (Raufutterfresser) ist mit die größte Herausforderung für die künftige Agrar- und Umweltpolitik. Sie besteht in der Erhaltung und Nutzung des noch vorhandenen Dauergrünlandes in seiner floristischen wie faunistischen Vielfalt sowie der nachhaltigen Sicherung seiner Multifunktionalität.

Das Dauergrünland hat sich sowohl in viehstarken als auch vieharmen Regionen zum Sorgenkind entwickelt; einerseits wegen Artenverarmung und andererseits infolge massiver Unterschreitung der Mindestbewirtschaftungsintensität, oft förderbedingt (mechanische Pflege, Nährstoffmanagement, Nutzungshäufigkeit). In deren Folge kommt es häufig zur Herausbildung von Dominanzbeständen aus minderwertigen Arten und damit einhergehend zu einem Artenverlust. Im Extremfall sind die ökologisch wertvollsten Flächen, vor allem Kleinst- und Splitterflächen, von der Nutzungsaufgabe betroffen.

2. Vorschläge zur Ausgestaltung der Grünlandförderung im Rahmen der neuen GAP-Architektur

2.1. Ziele für das Grünland im Strategieplan des Bundes

Die Ziele müssen messbar und so differenziert sein, dass für die Interventionen bzw. Programme der Bundesländer die beihilferechtliche Genehmigung vom Bund erfolgen kann. Die strategischen Ziele der Grünlandstrategie, der Umsetzung von NATURA 2000, Biodiversitäts-, Nutztier- und Tierwohlstrategie müssen mit nachfolgenden Zielen für das Grünland im Strategieplan erfüllt werden.

- Übergeordnetes Ziel ist die dauerhafte Erhaltung des vorhandenen Grünlandes mit seiner Multifunktionalität, differenziert in seiner standortangepassten und bewirtschaftungsbeeinflussten Vielfalt an Grünlandtypen des produktiven Grünlandes, artenreichen bzw. artenarmen Extensivgrünlandes und Biotopgrünlandes.
- Etablierung eines Förderinstrumentariums in der Einheit von Direktzahlungen, freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzinterventionen, der Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete sowie der Agrarinvestitionsförderung zur Existenzsicherung der Grünlandbewirtschaftung sowie zur fairen Honorierung der Gemeinwohlleistungen.
- Förderung der Grünlandbewirtschaftung für die Aufrechterhaltung der Kohlenstoffsenke, die Kohlenstoffakkumulation im Boden sowie die Reduzierung der Treibhausgasemissionen.
- Stärkung der Weidewirtschaft, von der Milchviehweide bis zu extensiven Weidesystemen, Einführung einer Weidetierhaltungsprämie (je RGV) für jede Form der Weidehaltung mit Wiederkäuern und Equiden sowie Auflösung des Zielkonfliktes zwischen Wolf und Weide.

- Nachhaltige Bewirtschaftung des produktiven Grünlandes für die Bereitstellung von qualitativ hochwertigem Strukturfutter und für die Gewährleistung des Schutzes der abiotischen Ressourcen (Boden, CO₂-Speicherung, Wasser) sowie für die Erbringung der Basisleistungen im Umwelt- und Klimaschutz.
- Erhaltung und Entwicklung des artenreichen Extensiv- sowie Biotopgrünlandes.
- Sicherung der Bewirtschaftung der akut gefährdeten, naturschutzfachlich sehr wertvollen und landschaftsprägenden Kleinst- und Splitterflächen.
- Erweiterung des Angebotes technisch getrockneter Biomasse vom Grünland aller Intensitätsstufen und damit Ausdehnung der Menge effizient verwertbaren, heimischen Eiweißes sowie Strukturfutters für die Tierernährung.
- Anpassung der Definition „beihilfefähiges Grünland“ an das dynamische System Dauergrünland (z.B. Flächentoleranzgrenzen erweitern, nach Feststellung von Defiziten im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle die Möglichkeit zur Nachbesserung eröffnen).
- Anpassung des EEG, um einen größeren Beitrag des Grünlandes und der damit verbundenen Nutztierhaltung zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität leisten zu können.
- Etablierung einer neuen, auf Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch, sozial) ausgerichteten ganzheitlichen Beratung für Landwirtschaft und Natur- bzw. Ressourcenschutz.
- Ausrichtung der anwendungsorientierten Grünlandforschung auf die Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Wertschöpfung, d. h., auf die Ökoeffizienz.
- Verbesserung des Bildungsangebotes auf allen Ausbildungsebenen zur Erlangung der Sach- und Fachkompetenz für das Grünland und Entwicklung eines Wissenstransferkonzeptes für eine komplexe Aus- und Weiterbildung zum Grünlandspezialisten.
- Ausbau der Kooperationen der Grünlandwirtschaft mit Naturschutz, Tourismus u.a.
- Weiterentwicklung und Unterstützung regionaler Vermarktungssysteme bzw. Wertschöpfungsketten für die Produkte vom Grünland (Milch, Fleisch, Wolle ...).

2.2. Ausgestaltung der Direktzahlungen (Säule 1)

Die 2-Säulen-Struktur der GAP muss beibehalten bleiben. Dabei sollten Klein- und Nebenerwerbsbetriebe qualifiziert gefördert werden ohne große Betriebe zu benachteiligen.

Die Direktzahlungen sind eine Grundvoraussetzung für die nachhaltige, nach EU-Standards betriebene, flächendeckende Landbewirtschaftung und für die Honorierung der damit erbrachten ökologischen und sozialen gesellschaftlichen Basis- bzw. Gemeinwohlleistungen. Wer die Direktzahlungen infrage stellt, der muss die Frage beantworten, wie Flächennutzungsformen weiter aufrechterhalten werden sollen, die einen aus ökonomischer, ökologischer wie auch sozialer Sicht sehr hohen, begründeten finanziellen Unterstützungsbedarf haben.

Hinsichtlich Einbindung der Grünlandförderung in die neue GAP-Architektur für die Säule 1 werden in Übersicht 1 entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Übersicht 1: Einbindung der Grünlandförderung in die neue GAP-Architektur - Säule 1

Verpflichtung Landwirt	Zuwendungsvoraussetzungen		grünlandrelevante Zuwendungsvoraussetzungen (Vorschlag)
	bisher	künftig	
obligatorisch	CC + Greening	Konditionalität, neue verstärkte baseline; erhöhte Anforderungen aus 14 Managementpraktiken zu Klima, Boden, Wasser, Biodiversität und Landschaft, Nitrat-RL, WRRL und NATURA 2000-RL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Umsetzung Fachrecht von EU-RL ➤ Mindest- und Höchstbesatz an Raufutterfressern/ha Hauptfutterfläche (ohne Mais) ➤ Verzicht auf Umbruch und Neuansaat auf Flächen mit sensiblem Grünland¹⁾ ➤ Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Grünland in Ackerland
freiwillig		Eco schemes Einjährige AUKM nach Art. 28	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Altgrasstreifen bzw. -flächen²⁾ (prioritärer faunistischer Artenschutz) ➤ Pflegemahd von Nasswiesen-/ Quellaustrittsbereichen, Hochstaudenfluren

1) NATURA 2000-Flächen (FFH und SPA), Moore, erosionsgefährdete Hanglagen, Wasserschutzgebiete, gesetzlich festgelegte Überschwemmungsgebiete, Flächen mit ständig hohem Grundwasserstand

2) Sie sind zielführend, wenn sie für die gesamte Vegetationsperiode (01. April bis 31. Oktober) angelegt und erst im Spätherbst genutzt, im Verpflichtungszeitraum rotieren und auf wertvolle, dem Biotopverbund dienende Flächen, d.h., vor allem Kleinst-/ Splitterflächen ausgerichtet werden. 3% des Grünlandes im Betrieb, mind. 5% bis max. 25% des Schlages bzw. Flächen $\leq 0,3$ ha.

Die Umsetzung der Vorschläge zur Konditionalität sowie der Eco schemes leistet einen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung der grünlandspezifischen Biodiversität (Flora, Fauna, Boden), Umsetzung von NATURA 2000 (FFH- und SPA-RL), Nitrat-RL, WRRL sowie zum Klimaschutz.

2.3. Säule 2-Programme

2.3.1. Interventionen zum Natur-, Umwelt- und Klimaschutz

Grundsätzliche Anforderungen an die künftigen Interventionen für die Grünlandbewirtschaftung

➤ Förderstrategie

Sie muss den Schutz der bisher erreichten biologischer Vielfalt (Erhaltungsziel) vor die Entwicklung auf weiteren Flächen stellen.

➤ Prämie für Weidetierhaltung

Die Einführung ist erforderlich für jede Form der Weidehaltung mit Wiederkäuern und Equiden, Beweidungszeitraum mind. 120 Tage in der Vegetationsperiode (ausgenommen Almen/ Alpen), tägliche Beweidungsdauer mind. 6 Stunden im Durchschnitt des Beweidungszeitraumes; auch ohne Inanspruchnahme von AUK-Interventionen. In vieharmen Regionen wäre es ein entscheidender Beitrag zur Aufrechterhaltung der flächendeckenden Nutzung und Gewährleistung der Mindestbewirtschaftungsintensität. Wer dort weiter Unternutzung toleriert, der nimmt einen fortschreitenden Artenschwund billigend in Kauf!

➤ Interventionen

Sie müssen einfachere Zuwendungsvoraussetzungen enthalten, die Zielhonorierung muss Vorrang vor Geboten oder Verboten haben, der Kleinteiligkeit der Flächen und Heterogenität der Pflanzenbestände muss Rechnung getragen werden. Die Zuwendungsvoraussetzungen müssen flexibler mit Anpassungsoptionen für unvorhersehbare und begründete Situationen, z.B. Überschwemmungen, Nässe- und Dürreperioden, gestaltet und die Vor-Ort-Kontrollen auf vertretbaren Aufwand zurückgeführt werden.

➤ **Nährstoffmanagement**

Hier ist ein Paradigmenwechsel erforderlich. Der generell geforderte Düngeverzicht bei Wiesentypen konterkariert deren Bedarf, um ihre Vielfalt überhaupt gewährleisten zu können. Auch ausgehagerte Weiden ohne Grunddüngung (P und K) können keine Vielfalt mehr entfalten.

➤ **Schnittzeitvorgaben**

Sehr späte Nutzungen des 1. Aufwuchses sind nicht zielführend, ausgenommen bei prioritären faunistischen Artenschutzzielen (spezielle Wiesenbrüter).

➤ **Sanktionierung**

Keine Sanktionierung bei Wildschäden jeder Art (Wildschweine, ...); die dadurch notwendige Bestandsreparaturen möglichst einfach ermöglichen, um die Förderfähigkeit aufrecht zu erhalten.

Die Tierkennzeichnung/ -meldung (im bisherigen CC-Frühwarnsystem) muss als anlastungsrelevantes Kriterium entfallen. Diese Anlastungskriterien haben keinerlei Beziehung zur Umwelt-, Naturschutz- und Klimawirkung.

➤ **Beihilfen**

Sie müssten auf einer neuen Herleitungsphilosophie beruhen, d. h., zusätzlich zum entgangenen Nutzen sollen sie eine Pauschale für die ökologischen Leistungen (Biodiversität, CO₂-Speicherung, Boden- und Wasserschutz) sowie angemessene Transaktionskosten (Art. 65) enthalten und bei Weideinterventionen ist eine Pauschale für die Weidetierhaltung einzuführen.

➤ **Förderkulisse für Biotopgrünland**

Für Biotopgrünland ist eine Kulisse erforderlich. Sie muss den gesamten Feldblock bzw. Schlag einbeziehen, auch wenn das Biotop diesen nur anteilig tangiert. Das würde neben Vereinfachung ein Entwicklungspotential auf den „Restflächen“ des Feldblocks bzw. Schlags schaffen. Eine lagegenaue Angabe zu Förderobjekten widerspricht den natürlichen, dynamischen Verhältnissen im Dauergrünland und den multifunktionalen Biotopstrukturen sowie einer effizienten Umsetzung der Intervention.

➤ **Bagatellgrenzen**

Die Flächen einer Biotopgrünlandintervention je Betrieb müssen auf eine Mindestgröße von 0,1 ha festgelegt werden, ansonsten gehen die naturschutzfachlich wertvollen Kleinst- und Splitterflächen verloren.

Vorschläge für Agrarumwelt- und Klimaschutz-Interventionen-Grünland

Entsprechend des Handlungsbedarfes auf dem Grünland könnten mit folgenden Interventionen die Ziele erreicht werden (Übersicht 2).

Übersicht 2: Vorschläge für Agrarumwelt- und Klimaschutz-Interventionen Grünland in der 2. Säule

Intervention (Maßnahme)	Ziele/ Wirkungen	Zuwendungsvoraussetzungen ¹⁾
1. Milchviehweidesysteme	Nachhaltig optimale Bewirtschaftung von produktivem Grünland Erhaltung stabiler Pflanzenbestände mit hoher Narbendichte Förderung flächengebundener Halteformen Verbindendes Element zwischen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Beweidungszeitraum: mind. 120 Tage in der Vegetationsperiode ➤ tägliche Beweidungsdauer mind. 6 Stunden im Durchschnitt des Beweidungszeitraumes ➤ Führung Grünlandschlagkarte (die Weidetagebuch einschließt)

Intervention (Maßnahme)	Ziele/ Wirkungen	Zuwendungsvoraussetzungen ¹⁾
	Milcherzeugung, Tier-, Klimaschutz und gesellschaftlicher Akzeptanz der Nutztierhaltung	
2. Leguminosenreiches produktives Grünland	Verbesserung/ Erhöhung der wirtschaftseigenen Proteinversorgung bei Milchvieh Erhöhung der Artenvielfalt Reduzierung des Rationsanteils von importierten Eiweißfuttermitteln Beitrag zum Klimaschutz	➤ Sicherung eines Mindestanteils an Klee (Nachsaat möglich)
3. Artenreiches Grünland	Zielhonorierende Intervention Weiterentwicklung der Vielfalt Strukturfutter mit hohem Futterwert für Raufutterfresser (auch Milchrinder)	➤ Artenliste Artenreiches Grünland (länderspezifische Liste) ➤ 4 bzw. 6 Zielarten
4. Magerrasenpflege	Pflege Trockenstandorte, Hutungen Entscheidender Beitrag zur FFH-Zielerfüllung (Erhaltungszustand)	➤ Extensivweidesysteme mit Schafen (und ggf. mit Ziegen) oder Rindern (Mutterkühe oder Jungrinder) ➤ Mindesttierbesatz bezogen auf in Anspruch genommene Interventionsfläche ➤ regelmäßige Nachmahd (Jungwuchs beseitigen)
5. Flachlandmähwiesen (FFH-LRT u.a.)	zielhonorierende Intervention Erhaltung/ Entwicklung standortangepasster Grünlandtypen FFH-Zielerfüllung (Erhaltungszustand)	➤ Artenliste Biotopgrünland ➤ 6 Zielarten ➤ Mähweide möglich ➤ Kulisse alternativ ➤ erster Schnitt in Abhängigkeit von phänologischen Stadien („dynamisch“) ➤ Nährstoffmanagement ➤ Mähweide möglich ➤ Kulisse
6. Streuobstwiesen	Gezielte Pflege der Bäume Erhaltung/ Entwicklung artenreicher Grünlandtypen Blühflächenangebot für Insekten	➤ Extensive Weidenutzungssysteme mit Schafen oder Rindern ➤ Mähweide möglich ➤ Kulisse
7. Berggrünlandpflege		
7.1 Weiden/ Mähweiden	Zielhonorierende Intervention Biodiversität der Bergweiden pflegend erhalten	➤ Artenliste Biotopgrünland ➤ 6 Arten ➤ Landwirt kann über Nutzungsform entscheiden, Mahd, Mähweide oder Extensivweidesysteme ➤ Nachmahd bei Bedarf (Jungwuchs beseitigen)
7.2 Bergmähwiesen (FFH-LRT u.a.)	Zielhonorierende Intervention Bergwiesentypen erhalten/ entwickeln; generell Pflege- und Nährstoffdefizite ausgleichen	➤ Artenliste Biotopgrünland ➤ 6 Zielarten ➤ Kulisse alternativ ➤ erster Schnitt in Abhängigkeit von phänologischen Stadien („dynamisch“) ➤ Nährstoffmanagement ➤ Mähweide möglich

Intervention (Maßnahme)	Ziele/ Wirkungen	Zuwendungsvoraussetzungen ¹⁾
		➤ Kulisse
8. Feucht-, Nasswiesen- / Wiesenbrüterschutz	Prioritär dem faunistischen Artenschutz dienend	
8.1 Mahd	FFH-Zielerfüllung (Erhaltungszustand)	➤ erster Schnitt in Abhängigkeit von phänologischen Stadien („dynamisch“), außer Wiesenbrüterflächen ➤ Bewirtschaftungsruhe an Standort und Witterung anpassen
8.2 Extensive Weidesysteme (außer Nasswiesen)	Erhaltung/ Entwicklung standortangepasster Grünlandtypen	➤ Bewirtschaftungsruhe an Standort und Witterung anpassen ➤ Besatzdichte vorgeben
9. Alm-/ Alpwirtschaft	Sicherung der spezifischen Biodiversität Verhinderung der Verwaldung Aufrechterhaltung der Erzeugung spezieller Lebensmittel (Diversifizierung) Kulturlandschaftserhalt Erfüllung der Bildungsfunktion des Grünlandes (Tourismus)	➤ Beweidung der Lichtweideflächen und der Übergangsbereiche mit Nutztieren ➤ Bedarfsgerechtes Schwenden zur Gewährleistung eines Mindestoffenlandanteils
10. Offenlandhaltung	Sicherung eines Mindestoffenlandanteiles zur Aufrechterhaltung der grünlandspezifischen Biodiversität	➤ auf nicht BP fähigen Flächen (Sonderfeldblock) ➤ Besatzdichte vorgeben ➤ große Huftiere ➤ Gehölzschnitt (Schwenden) ➤ Gatterwildhaltung ➤ Kulisse

1) Für alle Interventionen gilt: alleiniges Mulchen auf der Fläche ist keine förderfähige Nutzungsform

Nur wenn das naturschutzfachlich besonders wertvolle Grünland (artenreiches Extensiv- und Biotopgrünland) mit zielführenden Instrumenten der Agrar- und Umweltpolitik wirksam unterstützt und die mit der nachhaltig optimalen Bewirtschaftung des produktiven Grünlandes erbrachten Basisleistungen für Umwelt- und Klimaschutz sowie die sozialen Leistungen angemessen vergütet werden, ist das Dauergrünland in seiner Vielfalt zu erhalten. Damit würde ein gesamtgesellschaftlicher, sehr wertvoller Beitrag für den Klima-, Natur- und Umweltschutz geleistet. Grünlanderhalt geht aber nur mit ausreichend Raufutterfressern, existenzfähigen Betrieben und einer fairen Honorierung der nicht am Markt handelbaren Gemeinwohllleistungen.

2.3.2. Weitere Programme/ Interventionen für Säule 2

➤ Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete ist für die Grünlandwirte unverzichtbar und muss in der zweiten Säule als eigenständiges Förderinstrument erhalten bleiben. Die Förderung ist weiterhin auf die Berggebiete, auf andere Gebiete und auf andere, aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete auszurichten. Es bedarf einer regionalspezifischen Ausgleichszulage, die sich am Grünland- bzw. Futterflächenanteil und dem Grad der Standortungunst orientiert. Nur so ist die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Nutzung des Grünlandes in diesen Gebieten zu gewährleisten. Die Förderung anderer aus anderen spezifischen Gründen benachteiligter Gebiete ist insbesondere aus landschaftsökologischer und naturschutzfachlicher Sicht erforderlich. Hier ist ein Fördertatbestand

ohne Produktionsbezug gegeben. Es erfolgt ein Kleingebietsschutz (hot spots der Biodiversität) durch gezielte Nutzung, der ohne diese Beihilfe nicht umsetzbar ist.

➤ **Agrarinvestitionsförderung**

Bei dieser Förderung müssen Antragsverfahren einfacher und Förderbedingungen für Grünlandwirte attraktiver werden. Es ist eine breit angelegte Basisförderung mit wirksamen und anreizschaffenden Fördersätzen erforderlich. Für Betriebe in benachteiligten Gebieten wird ein um 5% höherer Fördersatz für angemessen erachtet. Bei Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft muss Spezialtechnik für die Pflege und Erhaltung des Dauergrünlandes (Nachsaattechnik, Mulchtechnik für Steilhänge, Weideeinrichtungen einschließlich stationärer Tränken) aufgenommen werden. Mit der Förderung von Nachsaattechnik würde infolge umbruchsloser Bestandsverbesserung produktiven Dauergrünlandes ein Beitrag zur Emissionsminderung geleistet. Des Weiteren ist die Förderung von Selbstfahrern für die Wirtschaftsdüngerausbringung notwendig. Um eine bestmögliche Ausnutzung heimischer Eiweißpotentiale und Erhöhung des UDP-Gehaltes (pansenstabiles Protein) im Futter sowie eine höchstmögliche Verwertungseffizienz der Biomasse vom Grünland zu erreichen ist eine Unterstützung der technischen Trocknung erforderlich.

➤ **Gesamtbetriebliche Beratungsförderung**

Hier besteht nach wie vor der dringende Bedarf, alle Formen der Grünlandbewirtschaftung einzuschließen, die Zusammenhänge zu vermitteln und Verständnis für agrar- wie umweltpolitische Zielerwartungen der Förderung beim Landwirt zu erlangen. Diese Beratung muss die Einheit von Produktionstechnik, Umwelt- und Naturschutz, Förderung und Betriebswirtschaft bieten (ganzheitliche Betriebsberatung).

➤ **Energetische und stoffliche Verwertung**

Die bisherigen Regelungen des EEG behindern einen größeren Beitrag des Grünlandes und der Nutztierhaltung zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität. Im EEG sind Anpassungen erforderlich, d. h., die Sondervergütungsklasse für Güllevergärung muss weiterentwickelt und Anlagen, deren EEG-Vergütungszeitraum ausläuft, einbezogen werden. Außerdem sind die Gebotshöchstwerte im Ausschreibungsverfahren des EEG anzuheben, damit auch güllevergärende Anlagen oberhalb der Güllekleinanlagenklasse eine Zukunft haben.

3. Fazit

Die Neuausrichtung der EU-Förderung zur Ländlichen Entwicklung als integraler Bestandteil der GAP muss auf eine zielgerichtete, effiziente und nachhaltige Förderung der Dauergrünlandbewirtschaftung ausgerichtet werden.

Die Politik steht in der Pflicht, dass die gesellschaftlichen Erwartungen im vom Dauergrünland geprägten Ländlichen Räumen erfüllbar werden.

Die Politik muss mehr Einfluss auf Lebensmitteleinzelhandel, Molkereien, Schlachthöfe und fleischverarbeitende Betriebe ausüben, damit den Grünlandwirten faire Milch- und Fleischpreise angeboten werden.