

Landwirtschaftliche Flächennutzung im Wandel – Folgen für Natur und Landschaft



Eine Analyse agrarstatistischer Daten



Deutscher Verband für
Landschaftspflege



Impressum

© NABU-Bundesverband & Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.

Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3
10117 Berlin
Tel. 030.28 49 84-0
Fax 030.28 49 84-20 00
NABU@NABU.de
www.NABU.de

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.
Feuchtwanger Straße 38
91522 Ansbach
Tel. 09 81.46 53-35 40
Fax 0981.46 53-35 50
info@lpv.de
www.lpv.de

Text: Heike Nitsch, Bernhard Osterburg und Wolfgang Roggendorf, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI), Braunschweig

Redaktion: Florian Schöne

Gestaltung: Christine Kuchem (www.ck-grafik-design.de)

Druck: Druckhaus Berlin-Mitte GmbH, zertifiziert nach EMAS;
gedruckt auf 100 % Recyclingpapier, zertifiziert nach
dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 11/2009



Bezug: Die Broschüre erhalten Sie beim NABU Natur Shop, Am Eisenwerk 13, 30519 Hannover, Tel. 05 11.215 71-11 oder unter www.NABU.de/shop. Die Unkostenpauschale von 2,- Euro pro Exemplar zzgl. Versandkosten wird Ihnen in Rechnung gestellt.

Art.-Nr. 5107

Bildnachweis: Titelseite: Großes Bild: Ch. Kuchem, klein links: F. Hecker, klein Mitte: U. Baumert, klein rechts: G. Ostermann; S. 2, 12, 30 (links), 34, 36: Ch. Kuchem; S. 10 (rechts), 14: G. Ostermann; S. 10 (links), Umschlag-Rückseite, S. 38: F. Schöne; S. 30 (rechts): K. Thomsen

1. Auflage: November 2009

Die Erstellung und Veröffentlichung dieser Studie wurde gefördert vom Bundesamt für Naturschutz aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen des F+E-Projekts „Naturschutzfachliche Bewertung der GAP – Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft“.





Landwirtschaftliche Flächennutzung im Wandel – Folgen für Natur und Landschaft

Eine Analyse agrarstatistischer Daten

Vorwort	3
1 Einführung	4
2 Geänderte Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Flächennutzung	6
2.1 Zunehmende Flächenkonkurrenzen	6
2.2 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland	6
2.3 Änderungen durch den Health Check der GAP	11
3 Fragestellungen	14
4 InVeKoS- und GIS-Datenanalysen	15
4.1 Methoden	15
4.2 Nutzbarkeit der Daten	15
4.3 Ergebnisse	16
5 Beihilfe- und fachrechtliche Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland	24
5.1 Erhalt des Dauergrünlandanteils durch Cross Compliance	24
5.2 Erosionsschutz durch Cross Compliance	26
5.3 Regelungen zu Grünland im Fachrecht (Wasser- und Naturschutz)	27
5.4 Maßnahmen der ländlichen Entwicklung	30
6 Handlungsbedarf und Empfehlungen	31
6.1 Grünland	31
6.2 Weiterentwicklung des Kontrollsystems für Landschaftselemente	34
6.3 Einsatz der Agrarumweltförderung in Zielgebieten des Naturschutzes	35
6.4 Nutzbarkeit von InVeKoS-Daten	35
6.5 Fazit und Ausblick	36
Literatur	39





Vorwort

Die in 2005 umgesetzte EU-Agrarreform ist mit einem klaren Kurswechsel in der Agrarpolitik verbunden. So hat die Entkopplung der Beihilfen von der Produktion eine deutlich stärkere Marktorientierung der Landwirte zur Folge („freedom to farm“), die durch die Einführung der Mindeststandards von Cross Compliance umweltverträglich ausgestaltet werden sollte. Aber konnten die Vorgaben von Cross Compliance sowie des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ negative Entwicklungen verhindern? Welche Auswirkungen sind aus Umweltsicht bislang eingetreten und welcher Handlungsbedarf lässt sich daraus ableiten?

Mit der vorliegenden Studie wurden erstmals in Deutschland die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) für eine naturschutzfachliche Auswertung genutzt. Dies ist umso wichtiger, als die in jüngster Zeit beobachtete Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung eine Überprüfung agrar- und umweltpolitischer Instrumente aus Sicht des Naturschutzes erforderlich macht. Denn die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung, der vermehrte Verlust von Dauergrünland sowie die Verengung von Fruchtfolgen lassen eine weitere Verarmung der biologischen Vielfalt befürchten.

Diese Broschüre will die aktuellen Entwicklungen anhand statistischer Datengrundlagen beispielhaft für vier Bundesländer aufzeigen und konkrete Empfehlungen für eine bessere Integration des Naturschutzes in das Ordnungs- und Förderrecht formulieren. Gerade vor dem Hintergrund der anstehenden Verhandlungen über die EU-Agrarreform 2013 kommt es immer mehr darauf an, dass die Politik eine multifunktionale Landwirtschaft unterstützt, die konkrete Leistungen für die Gesellschaft erbringt. Nach Auffassung des NABU sind hierfür klare politische und ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen notwendig, um eine naturverträgliche Bewirtschaftung trotz zunehmender Flächenkonkurrenzen sicherzustellen. Eine Entwicklung im Einklang mit Natur und Umwelt ist schließlich auch die Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Akzeptanz der Landwirtschaft und der Agrarzahungen langfristig erhalten bleibt.

Ein herzlicher Dank gebührt Bernhard Osterburg, Heike Nitsch, Wolfgang Roggendorf und Birgit Laggner vom Johann Heinrich von Thünen-Institut in Braunschweig, die in monatelanger Analysearbeit die Daten aufbereitet und den Text der Broschüre erstellt haben. Ein besonderer Dank gilt auch den zuständigen Ministerien der vier beteiligten Bundesländer sowie dem Bundeslandwirtschaftsministerium für die freundliche Bereitstellung der Daten. Abschließend sei dem Bundesamt für Naturschutz sowie dem Bundesumweltministerium gedankt, die dieses Projekt durch ihre finanzielle und inhaltliche Unterstützung erst ermöglicht haben.

Florian Schöne
NABU

1 Einführung

Bisherige Arbeiten zu Agrarreform und Naturschutz

Mit über 50 % der Landesfläche hat die Landwirtschaft eine hohe Bedeutung für die Flächennutzung in Deutschland und damit auch für die Erreichung bestehender internationaler und nationaler Ziele im Bereich Biodiversität und Naturschutz. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union, die viele Rahmenbedingungen für eine landwirtschaftliche Flächennutzung bestimmt, ist mit ihrer flächendeckenden Wirkung auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und durch ihr hohes Budget eine Schlüsselpolitik. So wird die Erhaltung der Biodiversität in den letzten Agrarreformbeschlüssen der EU zum sogenannten „Health Check“ explizit als besondere Herausforderung für die zweite Säule der GAP genannt.

Mit den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der GAP vom Juni 2003 wurde der Grundstein für eine grundsätzliche Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik ab dem Jahr 2005 gelegt. Die Auswirkungen der Kernelemente dieser Reform für den Naturschutz in der Agrarlandschaft wurden im Jahr 2005 in einer Broschüre des DVL und des NABU dargestellt („Agrarreform für Naturschützer“). Folgende erwartete Chancen und Risiken der Agrarreform wurden in dieser Broschüre herausgehoben:

Chancen der Agrarreform für den Naturschutz:

- Durch die weitgehende Entkopplung der Direktzahlungen aus der sogenannten ersten Säule der GAP von der Agrarproduktion, die den größten Anteil der Zahlungen an Landwirte ausmachen, werden produktionsunabhängige Betriebsprämien gewährt, die die bisherigen Flächen- und Tierprämien ablösen. Eine Stilllegung von Betriebsflächen – zusätzlich zum verpflichtenden Anteil der konjunkturellen Flächenstilllegung von Ackerflächen – von bis zu 100 % ist unter Einhaltung von Standards zur Mindestpflege möglich. Dies erleichtert eine Extensivierung und Änderung der landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne des Naturschutzes (z.B. die Anlage von Buntbrachen und Randstreifen).
- Landschaftselemente können auf die prämieneberechtigte Fläche angerechnet werden. Landschaftselemente wie Hecken, Tümpel, Feldraine oder Le-sesteinwälle zählen im Gegensatz zur vorherigen Stützungsregelung zur beihilfefähigen Fläche. Dadurch wird deren Schutz oder Neuanlage erleichtert, denn durch die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen gehen nun keine flächenbezogenen Beihilfen mehr verloren.
- Eingeführt wurde eine obligatorische Kürzung der Direktzahlungen um bis zu 5 % zugunsten der Aufstockungen der Mittel für Maßnahmen der zweiten Säule („Modulation“). Von dieser Aufstockung können, je nach Entscheidung der Bundesländer, alle Maßnahmen für die ländliche Entwicklung, unter anderem Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Biodiversität, profitieren.
- Cross Compliance stellt die Verknüpfung staatlicher Beihilfen mit der Einhaltung definierter, z. B. umweltrelevanter Standards dar, bei deren Nichteinhaltung diese Zahlungen gekürzt werden. Mit der EU-Agrarreform wurde Cross Compliance zu einem zentralen, obligatorischen Bestandteil der GAP und beinhaltet die Einhaltung von Auflagen aus EG-Verordnungen und -Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, Meldung von Krankheiten und Tierschutz („Anforderungen an die Betriebsführung“) sowie Anforderungen zum Erhalt eines „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ (GlöZ) bezüglich Bodenschutz, der Instandhaltung von Flächen und dem Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland. Ein Beitrag zum Naturschutz wurde von diesem Instrument insbesondere durch eine verbesserte Einhaltung bestehender fachrechtlicher Standards (unter anderem in Natura 2000-Gebieten) und die Auflage zum Erhalt bestimmter Landschaftselemente erwartet.



Risiken der Agrarreform für den Naturschutz:

- Eine mögliche Folge der Entkopplung kann eine großflächige Aufgabe der produktiven Flächennutzung in ertragsschwachen Regionen sein, da unrentable Produktion langfristig aufgegeben wird. Eine Fortführung bisheriger Tierhaltung ist für den Erhalt der Betriebsprämie nicht nötig. Insbesondere ein Rückgang der Mutterkuh- und Schafhaltung, für die gekoppelte Direktzahlungen eine hohe Bedeutung hatten, gefährdet die Erhaltung wertvoller Flächen durch eine extensive Beweidung. Ein Offenhalten der Landschaft allein durch maschinelles Mulchen entspricht nur selten naturschutzfachlichen Ansprüchen.
- Cross Compliance kann sich negativ auf die Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft der Landwirte auswirken, auf die insbesondere der Naturschutz angewiesen ist. Unflexible Auflagen zur Mindestpflege jeglicher landwirtschaftlichen Nutzfläche können insbesondere auf nur aufwändig offen zu haltenden, naturschutzfachlich wertvollen Flächen oder Flächen mit einem hohen Anteil an Landschaftselementen zum Herausfallen dieser Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung bzw. Pflege führen. Solche Auflagen gelten auch für Flächen, die keine Zahlungsansprüche erhalten, aber Teil eines Betriebs sind.
- Auch die Akzeptanz von Natura 2000-Gebieten und die Bereitschaft, Flächen in diesen Gebieten zu pachten, kann unter dem erhöhten Risiko leiden, einen Teil der Betriebsprämie im Fall von Verstößen gegen hoheitliche Schutzgebietsauflagen zu verlieren. Die Pflege solcher Flächen durch Landwirte kann dadurch zusätzlich erschwert werden.
- Die Cross Compliance-Regeln verhindern nur eine flächendeckend sehr starke Abnahme von Dauergrünland auf Landesebene, beziehen jedoch Qualität und Lage von Grünland nicht ein.

Erwartet wurden aus Sicht des Jahres 2005 also eine auf Gunststandorten eher unveränderte Landnutzungsintensität und eine mögliche Abnahme der Intensität bei geringerer Standortgüte. In Ungunstlagen wurde eine bedeutende Stilllegung von Produktionsflächen für möglich gehalten. Im Vordergrund möglicher Wirkungen der Agrarreform aus Naturschutzsicht stand also eine Sicherung der angepassten Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen gegenüber einer drohenden Aufgabe. Unter diesen Bedingungen hat die Erfassung und die Prämienberechtigung naturschutzfachlich wertvoller Flächen eine besondere Bedeutung, und Agrarumweltmaßnahmen spielen durch die Entkopplung eine zunehmend wichtigere Rolle als Förder- und Lenkungsinstrument. Während Cross Compliance und fachrechtliche Limitierungen insbesondere Grenzen für eine Intensivierung der Landnutzung setzen, können sie keine landwirtschaftliche Nutzung erzwingen, wo sie aus wirtschaftlichen Gründen uninteressant, aber aus naturschutzfachlicher Sicht weiterhin erwünscht ist. Hier sind kooperative Maßnahmen mit finanziellen Anreizen, etwa durch Agrarumweltmaßnahmen, unumgänglich. In Gunstlagen sind Maßnahmen erforderlich, um den Naturschutz besonders auf Ackerflächen nicht weiter in ein Nischendasein geraten zu lassen. In Ungunstlagen kann damit der Verdrängung ökologisch wertvoller Grünlandgesellschaften durch einfaches Mulchen entgegengewirkt werden (z.B. gezielte Aufrechterhaltung extensiver Beweidung zur Offenhaltung und Pflege von naturschutzrelevanten Flächen).

Da die oben genannte Bewertung der tatsächlichen Umsetzung der Reform vorausging und die konkrete Entwicklung der Flächennutzung in Folge der Agrarreform nicht absehbar war, sollen im Folgenden Erfahrungen und Entwicklungen der letzten Jahre aufgegriffen, wichtige Auswirkungen auf den Naturschutz analysiert und Handlungsbedarf abgeleitet werden. Ein Kernelement der Analyse ist die Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) im Zusammenhang mit weiteren vorliegenden geographischen Daten. Für den Naturschutz besonders wichtige Teilaspekte wurden in ergänzenden Fallstudien untersucht (DVL & NABU, 2009).

2 Geänderte Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Flächennutzung

2.1 Zunehmende Flächenkonkurrenzen

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Flächennutzung deutlich verändert. Sowohl Deutschland als auch die EU und weitere Länder haben sich anspruchsvolle Ziele zum Ausbau von erneuerbarer Energie auf Biomasse-Basis gesetzt. In Deutschland führten die Steuerbegünstigung für Biodiesel und Pflanzenöl, die Einspeisevergütung für regenerativ erzeugten Strom sowie Quoten zur Beimischung von Biotreibstoffen zu einer rasanten Entwicklung des Energiepflanzenanbaus; nicht nur auf Stilllegungsflächen, sondern weit darüber hinaus. Dominierende Kulturen sind hierbei Raps zur Produktion von Biodiesel, Mais zur Biogaserzeugung sowie Getreide und Zuckerrüben für Bioethanol. Der Anteil an Gras zur energetischen Biomassenutzung ist bisher nur gering (s. z.B. Rösch et al, 2007), nimmt aber in jüngster Zeit zu.

Zusammen mit weiteren Faktoren wie klimabedingten Ertragsausfällen und einer zunehmenden Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln, trug die weltweit ansteigende Produktion von Energiepflanzen zu deutlich steigenden Erzeugerpreisen für Agrarprodukte in den Jahren 2007 und 2008 bei (z.B. OECD-FAO, 2008; EC, 2007; Mitchell et al, 2008). Zwar sind die Preise nach diesem Peak wieder stark zurückgegangen, mittelfristig wird aber durch eine hohe Nachfrage im Nahrungs- und Energiebereich sowie durch wieder steigende Ölpreise insgesamt ein höheres Preisniveau erwartet als in der Dekade zuvor (DG Agri, 2009).

Unter diesen Bedingungen kann man einen verstärkten Wettbewerb der Produktion von Bioenergie mit der Nahrungs- und Futtermittelproduktion oder der Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen für die stoffliche Nutzung und Zielkonflikte mit dem Naturschutz bezüglich der Flächennutzung erwarten (EEA 2007; UNEP 2007; WBGU 2009). Die Attraktivität einer intensiven Landnutzung und die Wettbewerbsfähigkeit der Acker gegenüber der Grünlandnutzung steigen unabhängig von den Produktlinien. Die obligatorische Flächenstilllegung wurde im Jahr 2008 ausgesetzt und mit Beginn des Jahres 2009 abgeschafft.

Folgen dieser Entwicklungen sind eine Intensivierung sowohl der Acker- als auch der Grünlandnutzung, eine stärkere Innutzungnahme von Stilllegungsflächen, veränderte Fruchtfolgen und erhöhte Anreize, insbesondere in Ackerbau- und Gemischtregionen im Zuge einer verstärkten Marktorientierung verbliebene ackerfähige Grünlandstandorte umzubrechen. Eine zunehmende Nutzung von Gras in Biogasanlagen könnte den Umwandlungsdruck teilweise mindern. Unter dem Trend einer gesteigerten Flächenproduktivität verlieren freiwillige Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion an Attraktivität.

2.2 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland

Entwicklung der Ackernutzung

In Abbildung 1 wird die Nutzung des Ackerlandes in Deutschland dargestellt, differenziert nach wichtigen Kulturarten oder Kulturartengruppen. Die Ausdehnung der gesamten Ackerfläche änderte sich in den letzten Jahren nur geringfügig. Raps- und Maisflächen haben merklich zugenommen, nach wie vor überwiegen jedoch die Getreidekulturen. Nach einer hinsichtlich der Agrarpreise und der Stilllegungsraten vergleichsweise stabilen Phase zwischen 1999 und 2005 ist die Flächenstilllegung im Abnehmen begriffen. Auffällig sind insbesondere die Veränderungen zwischen 2007 und 2008. Mit der Aussetzung der verpflichtenden Flächenstilllegung im Jahr 2008 nahm die Ackerfläche ohne Produktion um mehr als die Hälfte ab. Ausgedehnt hat sich im Jahr 2008 aufgrund der hohen Preise vorwiegend die Getreidefläche. Im Gegensatz zur Rapsfläche nahm die Fläche für Silomais ebenfalls weiter zu. Auch die Fläche für sonstiges Feldfutter stieg in den letzten Jahren an. Hierunter fallen auch Wechselgrünland und Klee gras, die Bestandteile ackerbaulicher Fruchtfolgen sind und daher nicht zum Dauergrünland zählen.

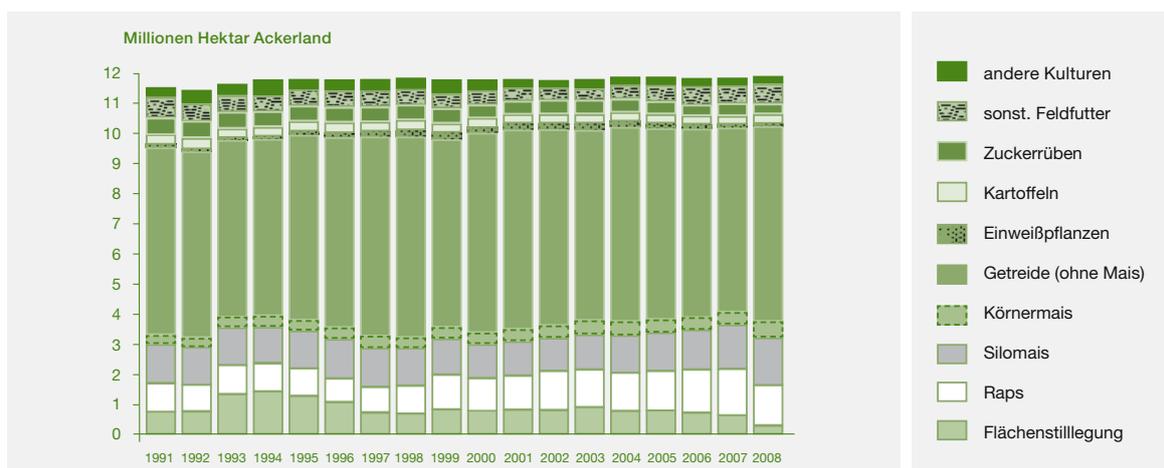


Abb. 1: Nutzung des Ackerlandes in Deutschland von 1991 bis 2008
 Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Flächennutzungsänderungen von Dauergrünland und Flächenstilllegung

Landnutzungsänderungen haben potenziell die stärksten Auswirkungen auf die ökologischen Parameter der Flächennutzung. In Deutschland ist hierbei neben der Innutzungnahme von Stilllegungsflächen vor allem die Umwandlung von Grünland in Ackerland relevant.

Im Rahmen von Cross Compliance wird landesweit der Anteil von Dauergrünland¹ an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche (LF) (durch die Förderanträge im InVeKoS gemeldete Flächen an Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen unabhängig von ihrer Prämienberechtigung) verfolgt. Eine Abnahme dieses Anteils von über 5% zieht Restriktionen für die Umwandlung von Dauergrünland nach sich (eine ausführliche Beschreibung der Regelung folgt in Kapitel 5.1). Es zeigt sich, dass in den letzten Jahren dieser Grünlandanteil in allen Bundesländern mit Ausnahme von Hessen auf Landesebene deutlich abgenommen hat (s. Abb. 2).

Berechnet wird dieser Grünlandanteil nur auf Basis der gemeldeten Flächen, die für die GAP-Flächenförderung erfasst sind. Werden Grünlandflächen nicht mehr gemeldet, aber weiter als Grünland genutzt (z.B. in Betrieben, die keine Direktzahlungen 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. Beispielsweise trägt die Aufnahme von Obst- und Rebflächen in die Agrarförderung dazu bei, dass sich die im InVeKoS gemeldete Fläche erhöht. Dies führt auch bei gleich bleibender Grünlandfläche zu einer prozentualen Abnahme des Grünlandanteils. Der gegenteilige Effekt tritt ein, wenn die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche stärker abnimmt als die Dauergrünlandflächen, wie es in Hessen der Fall war. Soll daher die Umwandlung von Grünland in Ackerland oder in andere Nutzungen von solchen statistischen Effekten unterschieden werden, müssen genauere Analysen der Flächennutzungsänderungen vorgenommen werden.

¹ Nach dem Förderrecht zählen zu Dauergrünland „Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren...“ Ausgenommen sind bisher innerhalb der Stilllegungsverpflichtungen stillgelegte sowie im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen umgewandelte Ackerflächen (Verordnung (EG) Nr. 796/2004 Art. 2)

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

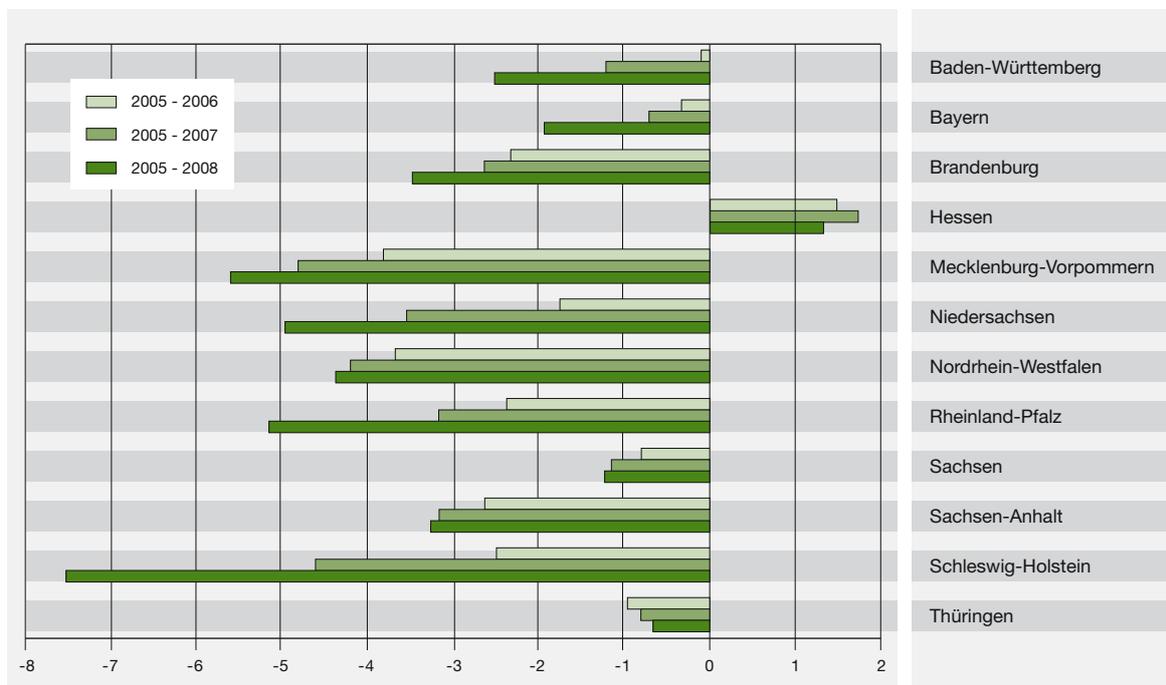


Abb. 2: %-Änderung des Anteils an Dauergrünland an der gemeldeten Landwirtschaftsfläche auf Landesebene nach Auswertung der Agrarförderstatistik (Stand Nov. 2008)

Quelle: Alliance Environnement (2007); Pressemitteilung vom 16.4.08 mit Daten aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Bündnis 90/Die Grünen, 2008); Pressemitteilung vom 13.11.2008 mit Daten aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage (Bündnis 90/Die Grünen, 2008)

Eine vergleichbare Auswertung der Agrarstatistik für die Zeit zwischen 2005 und 2008 zeigt dagegen je nach Bundesland sehr unterschiedliche Entwicklungen des Grünlandflächenanteils an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (s. Abb. 3). Die prozentualen Flächenveränderungen zwischen 2005 und 2008 stellen sich in den Ländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt, wenn sie in gleicher Weise auf Basis der Agrarstatistik berechnet werden, im Vergleich zur Auswertung der InVeKoS-Daten gänzlich anders dar. Zwischen den in der Agrarstatistik erhobenen und den im InVeKoS gemeldeten Daten bestehen somit aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsmethoden z. T. erhebliche Unterschiede².

Eine Betrachtung der absoluten Flächenveränderungen für Acker- und Grünland sowie der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) zeigt zudem, dass hinter den prozentualen Veränderungen sehr unterschiedliche Entwicklungen stehen können (s. Abb. 4). Dies liegt unter anderem daran, dass die LF in Deutschland vor allem durch Ausdehnung von Siedlungs- und Gewerbeflächen fortlaufend zurückgeht. In Baden-Württemberg und Bayern entspricht der LF-Rückgang genau dem Grünlandverlust, in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen geht der LF-Rückgang mit Acker- und Grünlandverlusten einher. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein übertrifft der Grünlandverlust bei weitem den LF-Rückgang, und gleichzeitig wird die Ackerfläche ausgedehnt. Dies weist auf die Umwandlung von Grünland in Ackerland hin. In den anderen Ländern traten nur geringere Flächenveränderungen auf.

² Die Erfassungsprinzipien unterscheiden sich zwischen der Agrarstatistik und der Erfassung im InVeKoS-System nicht nur bezüglich der Zuordnung zu Dauergrünland (s.o.). Während z.B. die Agrarstatistik Betriebe unter 2 Hektar nicht berücksichtigt, beschränkt sich die Agrarförderstatistik (InVeKoS) auf Betriebe, die die EU-Direktzahlungen der ersten Säule oder Zahlungen der zweiten Säule beantragen.

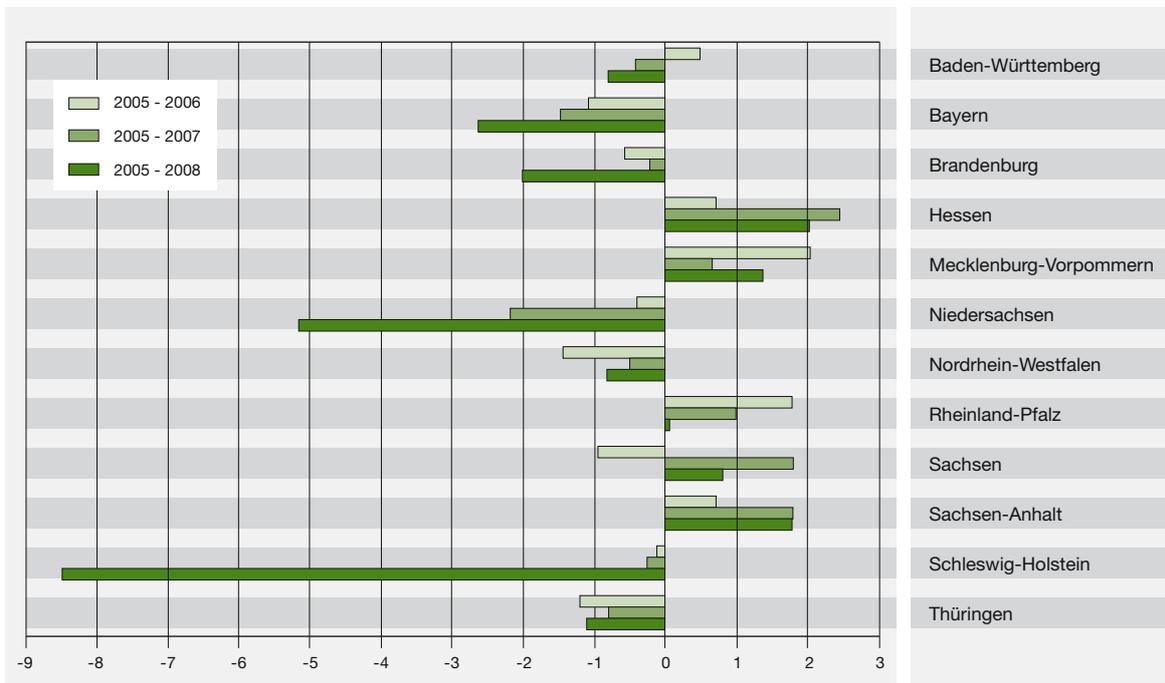


Abb. 3: %-Änderung des Anteils an Dauergrünland an der Landwirtschaftsfläche auf Landesebene nach Daten der Agrarstatistik

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes

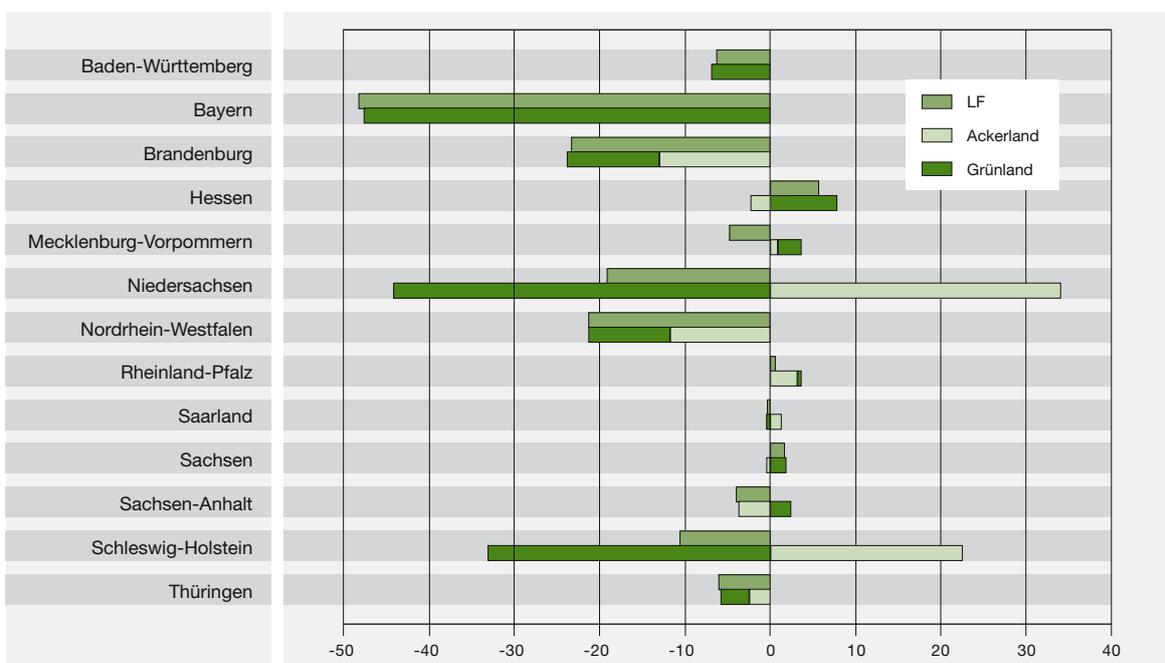


Abb. 4: Entwicklung der LF sowie der Acker- und Dauergrünlandflächen in den Bundesländern zwischen 2005 und 2008 (Änderungen in 1.000 Hektar)

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

Aus der Betrachtung der prozentualen und absoluten Flächenveränderungen auf Grundlage der Agrarstatistik oder der InVeKoS-Daten lassen sich keine eindeutigen Rückschlüsse ziehen. Beachtet werden muss zudem, dass die zugrunde liegenden Zahlen auf Landesebene nur die Netto-Veränderungen darstellen. Regionale Verlagerungen innerhalb eines Bundeslandes fallen also nicht auf, solange es neben Umwandlung von Grünland in Ackerland andernorts auch eine Umwandlung von Ackerland in Grünland gibt. Bei LF-Verlusten können keine Rückschlüsse gezogen werden, ob Flächen einer anderen Nutzung zugeführt wurden, oder ob sie lediglich nicht mehr statistisch erfasst oder als Förderfläche gemeldet werden. Umgekehrt kann es durch Einbeziehung bisher nicht erfasster Flächen zu einer statistischen Erhöhung der LF kommen. Dabei handelt es sich aber in der Regel um Flächen, die schon zuvor landwirtschaftlich genutzt wurden bzw. nutzbar waren.

Welche Flächen bei Rückgang der LF im Einzelnen verloren gehen, kann aus den Netto-Veränderungen auf Landesebene nicht gefolgert werden. Beispielsweise kann ein LF-Verlust bei gleichzeitiger Grünlandumwandlung in Ackerland so erscheinen, als ob keine Ackerflächen an andere Nutzungen verloren gehen. Um zu verstehen, welche Nutzungsänderungen im Einzelnen stattfinden und zur Gesamtentwicklung beitragen, ist eine Analyse von Brutto-Flächenveränderungen erforderlich.

Aus Naturschutzsicht ist insbesondere der Erhalt von Flächen mit Bedeutung für den Artenschutz wichtig (z.B. Biotopgrünland, Natura 2000-Flächen, weitere extensiv bewirtschaftete, artenreiche Grünlandflächen). Hier geht es nicht nur darum, eine erhebliche Beeinträchtigung und Zerstörung durch Grünlandumbruch zu unterlassen, sondern ein naturschutzfachlich angemessenes Management sicherzustellen. Die Umwandlung von Grünland in Ackerland bedeutet außerdem aus Sicht des Wasser-, Boden- und Klimaschutzes einen massiven Mineralisierungsschub durch den Abbau von organischer Substanz – und damit verstärkte Emissionen von Treibhausgasen sowie löslichen Stickstoffverbindungen, die zu Gewässerbelastungen führen können. Auch das Erosionsrisiko kann sich je nach Lage der Flächen erhöhen. Besonders große Mengen von Treibhausgasen werden bei der Umwandlung von Moorböden und wasserbeeinflussten Böden in Ackerland freigesetzt.

Für genauere Auswertungen, welche Grünlandflächen von einer Umwandlung in Ackerland betroffen sind, bedarf es einer Analyse möglichst flächenscharfer Landnutzungsdaten im Zeitverlauf. Die InVeKoS-Daten sind hierfür derzeit die beste verfügbare Datengrundlage.





2.3 Änderungen durch den Health Check der GAP

Die seit dem Jahr 2005 geltende Reform der GAP wurde im Jahr 2008 dem sogenannten „Health Check“ unterzogen, der zum Zweck hatte, auf Erfahrungen aus der Reform zu reagieren und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Ziel war nicht eine grundsätzliche Umgestaltung, sondern eine Vereinfachung bestehender

Regelungen, die weitergehende Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf das Marktgeschehen und eine verstärkte Berücksichtigung der „neuen Herausforderungen“ Biodiversität, Wassermanagement sowie Klimaschutz und Klimaanpassung.

Neuerungen durch den Health Check³

Modulation (Umverteilung von Direktzahlungen der 1. in die 2. Säule):

- Die bisherige Modulation von 5 % erhöht sich ab 2009 um 2 % (bei Betriebsprämie >300.000 € um weitere 4%) und steigt bis 2012 um weitere 1% jährlich auf 10 % an (wie bisher Freibetrag von 5.000 € je Betrieb).
- Die freiwerdenden Mittel stehen zu 100% dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Verwendung für bestimmte Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (Klimawandel, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt, Begleitmaßnahmen zum Milchquotenausstieg, entsprechende Innovationen); Kofinanzierung 25 % bzw. 10 %

Cross Compliance:

- Streichen einzelner Auflagen bei der Einhaltung von EU-Fachrecht („Anforderungen an die Betriebsführung“) ohne direkten Landwirtschaftsbezug
- Festlegung obligatorischer und fakultativer Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand; zusätzliche Verpflichtung zur Anlage von Schutzstreifen an Gewässern (mindestens entsprechend den Auflagen aus den Aktionsprogrammen zur Nitratrictlinie) und Einbeziehen von Genehmigungen zur Bewässerung

Flächenstilllegung:

- Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung von Ackerflächen ab 2009

Milchquote:

- Aufstocken der Quote über fünf Jahre von 2009/10 bis 2013/14 um jeweils 1 % (für Italien wird die Quote bereits 2009/10 in einem Schritt um 5 % erhöht)
- Auslaufen der Quotenregelung im April 2015

Direktzahlungen:

- Vollständige Entkopplung der Betriebsprämie bis 2012, Ausnahme Mutterkühe, Schafe, Ziegen
- Abschaffung der Energiepflanzenprämie ab 2010
- Zahlungsbegrenzungen für Betriebsprämie ab 2010: 100 Euro oder 1 ha als Untergrenzen für Direktzahlungen ab 2010; Mitgliedstaaten können innerhalb bestimmter Grenzen (in Deutschland 300 Euro bzw. 4 ha) abweichen
- Die Mitgliedstaaten können ab 2010 Kriterien festlegen, um sicherzustellen, dass einer natürlichen oder juristischen Person, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, oder deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Direktzahlungen gewährt werden.
- Ausweitung der Beihilfefähigkeit von Flächen; auch Flächen, für die im Jahr 2008 ein Zahlungsanspruch bestand und die infolge der Anwendung der Vogelschutz-, der FFH- oder der Wasserrahmen-Richtlinie nicht mehr der Begriffsbestimmung für „beihilfefähig“ entspricht

„Artikel 68“-Maßnahmen (freiwillige Möglichkeit der Umverteilung von Direktzahlungen innerhalb der 1. Säule → Hilfen für Sektoren mit besonderen Problemen):

- Öffnung/Ausweitung der Schwerpunkte (z.B. Sondermaßnahmen für Milchvieh-, Fleischrinder-, Schaf- oder Ziegenbetriebe; Risikofonds, Ernterversicherungen); insgesamt maximal 10% der nationalen Obergrenze (max. 3,5% für evtl. nicht green-box fähige Maßnahmen)

³ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

Viele der genannten Änderungen werden in Deutschland vermutlich nur geringe Auswirkungen auf die Landnutzung haben:

- Eine weitere Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion verlangt in Deutschland nur eine geringe Anpassung, da die Umsetzung der Agrarreform von 2003 bezüglich der Entkopplung in Deutschland sehr weitgehend war.
- Maßnahmen nach Artikel 68 werden zur Unterstützung des Milchsektors in Deutschland nicht angewendet (BMELV, 2008).
- Die Energiepflanzenprämie hatte im Vergleich zu Förderungen und Zielen der Energiepolitik in Deutschland nur eine geringe zusätzliche Anreizwirkung.
- Cross Compliance bringt keine grundsätzlichen Änderungen für Deutschland mit sich. Die zusätzlich vorgesehenen Auflagen für Schutzstreifen an Gewässern können nach Auffassung des BMELV durch die flächendeckende Umsetzung der Nitratrichtlinie erfüllt werden und beschränken sich auf bestehende Regelungen zur Düngung in Gewässernähe.

Der Milchmarkt ist der Sektor, der durch den Gesundheitscheck am stärksten betroffen ist, da eine Erhöhung der Milchquote eine Ausdehnung der Produktion und ein Absinken des Milchpreises nach sich zieht. Extensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe, z.B. in weniger ertragreichen Mittelgebirgslagen, können dadurch weiter unter Druck geraten. Intensive Produktion geht einher mit abnehmender Weidewirtschaft und verstärktem Kraftfuttereinsatz. Die Attraktivität der Grünlandbewirtschaftung auf marginalen Flächen nimmt unter den Bedingungen einer geringeren Wirtschaftlichkeit der Milchproduktion weiter ab, was nicht nur zu einer Extensivierung, sondern auch zur Aufgabe der Nutzung führen kann. Auf ertragreicheren Standorten kann es bei Ausdehnung der Milchproduktion zur Intensivierung der Grünlandnutzung kommen. Gleichzeitig steigt jedoch auch die Vorzüglichkeit der ackerbaulichen Nutzung, was auf ackerfähigen Flächen eine Umwandlung von Grünland entsprechend attraktiver macht. Von Seiten der EU wurde bisher auf die fallenden Milchpreise vor allem mit Maßnahmen zur Absatzförderung reagiert – neben der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Modulationsmittel auch zur Flankierung des Milchquotenausstiegs einzusetzen.





Durch die höhere Modulation stehen für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung wieder mehr Mittel zur Verfügung. Die Bundesländer mussten bis zum Juli 2009 ihre Entwicklungspläne dementsprechend anpassen. Ein den zusätzlichen Mitteln entsprechender Budgetanteil muss für die neuen Herausforderungen aufgewendet werden, wobei bereits bestehende Maßnahmen angerechnet werden können. Da alle deutschen Entwicklungsprogramme schon heute Beträge zu Gunsten der neuen Herausforderungen enthalten, können die Bundesländer über den Einsatz der zusätzlichen Modulationsmittel im Rahmen der zweiten Säule weitgehend frei entscheiden (BMELV, 2008). Die Abfederung des Milchquotenausstiegs hat in Deutschland eine große Bedeutung und wird voraussichtlich einen erheblichen Teil der zusätzlichen Mittel in Anspruch nehmen, die dann z.B. insbesondere für Investitionen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch für höhere Zahlungen in benachteiligten Gebieten oder Weideprämien verwendet werden können. Einzelne Länder wollen zudem gezielte Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität wie Schon- oder Blühstreifen verstärkt fördern.

Obgleich die obligatorische Flächenstilllegung ursprünglich zur Limitierung der Überproduktion eingeführt wurde, hatte diese Regelung positive ökologische Nebeneffekte. Entstandene Brachen hatten einen naturschutzfachlichen Wert als Lebensraum für Wildtiere und Ackerwildkräuter und stellten aus Gewässerschutzsicht „Verdünnungsflächen“ ohne Düngung und Pestizidanwendung dar. Flankierende Agrarumweltmaßnahmen haben darüber hinaus Anreize für eine langjährige Stilllegung unter ökologischen Gesichtspunkten gesetzt. Die Flächenumfänge dieser freiwilligen Fördermaßnahmen blieben aber weit hinter der obligatorischen Flächenstilllegung zurück. Seit 1992 war es zudem möglich, auf obligatorisch stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen, sofern nachgewiesen wurde, dass die Ernteprodukte nicht in die Futter- oder Nahrungsmittelkette gelangten. Die formalen Anforderungen haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass nicht alle produktiv nutzbaren Stilllegungsflächen auch tatsächlich zum Anbau nachwachsender Rohstoffe herangezogen wurden. Dies gilt insbesondere für kleine Betriebe in Westdeutschland.

Die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung erleichtert die Nutzung der freiwerdenden Flächen, da keine verwaltungsaufwändige Anerkennung des Energiepflanzenbaus mehr nötig ist. Zwischen 2007 und 2008 sind mehr als 50 % (338.000 ha) der ungenutzten Stilllegungsflächen in Nutzung genommen worden. Eine Innutzung erfolgt in Abhängigkeit vom Agrarpreisniveau und der Standortproduktivität. Agrarumweltmaßnahmen zur ökologischen Aufwertung stillgelegter Flächen werden ohne eine Prämienhöhung besonders auf Gunststandorten unattraktiver.

Besonders ertragsschwache Flächen werden auch künftig ungenutzt bleiben. Nach Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung kommt ihnen aber kein eindeutiger Status im InVeKoS mehr zu. Ehemalige Stilllegungsflächen auf wenig produktiven Standorten, auf denen in absehbarer Zeit keine Ackernutzung geplant ist, könnten daher künftig als Ersatzflächen zu Dauergrünland umgewidmet werden und so Spielraum für eine weitere Umwandlung von Grünland auf Flächen eröffnen, die für eine Ackernutzung besser geeignet sind. Da es sich bei den Stilllegungsflächen juristisch um Ackerflächen handelt, sie aber oft einen Grünlandbewuchs aufweisen, dürfte eine Einsaat in der Regel nicht erforderlich sein.

Die neuen Maßnahmen des Health Check bieten keinen Ersatz für den Verlust von Stilllegungsflächen. Die Schutzstreifen an Gewässern müssen nicht über Beschränkungen bei der Düngung hinausgehen, und zusätzliche Agrarumweltmaßnahmen zur Stilllegung oder Extensivierung sind freiwillig und werden ohne Verpflichtung in intensiver bewirtschafteten Gebieten kaum angenommen.

Eine für den Naturschutz interessante Änderung durch den Health Check ergibt sich bezüglich der Beihilfefähigkeit von Flächen. Beihilfefähig bleiben auch diejenigen Flächen, die im Jahr 2008 beihilfefähig waren, diesen Status aber aufgrund der Anwendung der FFH-, Vogelschutz- oder der Wasserrahmenrichtlinie verlieren würden, wenn sie nicht mehr hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden. Noch offen ist, ob es zu einer neuen Auslegung der Beihilfeberechtigung von Betrieben kommen wird. Je nach Nutzung der erweiterten Möglichkeiten, Antragsteller von der Gewährung der Direktzahlungen auszuschließen, deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, kann es zum Ausschluss von Hobbyperdehaltern, aber auch von Landschaftspflegebetrieben kommen.

3 Fragestellungen

Aus den Analysen des Vorläuferprojekts und den seitdem veränderten Rahmenbedingungen ergibt sich aus Sicht des Naturschutzes folgende Problemstellung:

Im Zuge der Preisentwicklung auf den Agrarmärkten, der hohen Nachfrage nach Bioenergie und dem Wegfallen der obligatorischen Flächenstilllegung kann eine zunehmende Intensivierung der Flächennutzung und der Konkurrenz der mit diesen Flächen verbundenen unterschiedlichen, auch umweltrelevanten Ziele erwartet werden. Agrarumweltmaßnahmen verlieren unter diesen Rahmenbedingungen ohne Prämienanpassungen an Attraktivität. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die zweite Säule der GAP (der ländlichen Entwicklung), verschiedenen Prioritäten Rechnung zu tragen. Verbunden mit dieser Entwicklung ist die Frage, inwieweit bestehende Förder- und Lenkungsinstrumente ausreichen, um negative Wirkungen auf den Naturschutz zu begrenzen. Von einer noch im Jahr 2005 als möglich erachteten großflächigen Stilllegung landwirtschaftlicher Nutzfläche in ertragsschwachen Regionen verschiebt sich die Aufmerksamkeit also hin zu den Konsequenzen einer Intensivierung der Landnutzung. Nichtsdestotrotz bleibt weiterhin die Aufrechterhaltung einer extensiven Bewirtschaftung oder Pflege marginaler, naturschutzfachlich besonders wertvoller Flächen eine Herausforderung.



Folgende konkrete Fragestellungen zur Flächennutzung sollen anhand der InVeKoS-Daten näher betrachtet werden:

- In welchem Umfang wurden insbesondere naturschutzfachlich wertvolle Flächen (extensiv genutztes Grünland, Landschaftselemente, Heideflächen, Streuobstwiesen, Flächen in Natura 2000-Gebieten) tatsächlich in die Agrarförderung integriert? Ergeben sich Veränderungen im Zeitablauf?
- In welchen Regionen und auf welchen Standorten (z.B. Natura 2000 und andere Schutzgebiete, organische Böden) fanden Grünlandverluste statt?
- Wie entwickeln sich Umfang und Lage weiterer Flächennutzungen (nicht kultivierte Flächen (GlöZ), Flächen mit Energiepflanzenprämie, konjunkturelle Ackerstilllegung mit und ohne nachwachsende Rohstoffe, Maisanbau)?
- Welche Wirkung hat die Agrarreform auf den Erhalt von Landschaftselementen?

Bei der Analyse flächenbezogener Veränderungen seit der Umsetzung der EU-Agrarreform von 2003 und naturschutzfachlich relevanter Auswirkungen auf Natur und Landschaft ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Agrarpreisentwicklung und der Bioenergie-Förderung eine Isolierung der Wirkungen der Agrarpolitik nicht möglich ist. Vielmehr muss der mögliche Einfluss agrarpolitischer Instrumente im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen interpretiert werden. Auf dieser Basis ist die Frage zu diskutieren, inwiefern Handlungsbedarf erkennbar ist und welche Empfehlungen abgeleitet werden können. Eine weitere Frage bezieht sich auf die Nutzbarkeit der InVeKoS-Daten für Flächennutzungsanalysen und die Abschätzung der Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen.



4 InVeKoS- und GIS-Datenanalysen

4.1 Methoden

Für die Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) konnten Verwaltungsdaten der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz genutzt werden. Die Daten der Flächennachweise enthalten Angaben zur Flächennutzung auf Ebene von Schlägen und Teilschlägen. Hinzu kommen Informationen zum Betrieb und zur einzelflächenbezogenen Förderung (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage, Erstaufforstung, Energiepflanzen-Beihilfe).

Zwischen den Bundesländern bestehen Unterschiede bezüglich der Datenstruktur, der Differenzierung der Nutzungs-codes und zusätzlicher betriebs- oder flächenbezogener Informationen, sowie in Hinblick auf die GIS-Flächenreferenz. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben seit 2005 Feldblöcke als GIS-Referenzsystem eingeführt, in Rheinland-Pfalz werden Flurstücke zugrunde gelegt. Feldblöcke sind zusammenhängende Flächen mit festen Außengrenzen. Zur Verwaltung dieser Flächeneinheiten wird seit 2005 ein Flächenidentifikator (FLIK) vergeben. Dieser Code enthält neben einem Kürzel für das jeweilige Bundesland, in dem die Fläche liegt, in der Regel eine Angabe zur räumlichen Lage (Topographisches Kartenblatt, Gemarkung) oder zur Flurstücksnummer. Für die FLIKs wird für jedes Jahr eine digitale Karte er-

stellt. Aufgrund der Umstellung der Flächenreferenzsysteme liefern die Vergleiche mit dem Jahr 2003 als Basis im Gegensatz zum Zeitintervall 2005 zu 2007 weniger genaue Ergebnisse, so dass sich die Analysen auf den letzteren Zeitraum beschränken. Informationen zu Landschaftselementen liegen in sehr unterschiedlicher Form vor und wurden deshalb separat und aufgrund der Vollständigkeit und besseren Belastbarkeit nur für das Jahr 2007 ausgewertet.

Für die Zusammenführung der InVeKoS-Daten mit anderen, flächenbezogenen Fachinformationen wurde ein GIS-System aufgebaut. Dieses enthält neben Verwaltungsgrenzen (Gemeinden, Gemarkungen), dem Basis-Landschaftsmodell für Deutschland (Amtliche Topographische Karten) und Daten aus einem Höhenmodell (Hangneigung, Höhe) eine Reihe von Fachdaten der Länder. Dabei handelt es sich um Schutzgebiete nach Naturschutzrecht, Wasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete sowie Daten der Biotopkartierung.

Eine ausführliche Methodenbeschreibung findet sich im Arbeitsbericht „Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft“ des vTI.

4.2 Nutzbarkeit der Daten

Die Daten des InVeKoS-Systems liefern jährliche, räumlich hoch aufgelöste Informationen zu großen Teilen der landwirtschaftlichen Flächennutzung und bilden daher eine sehr gute Basis für Flächennutzungsanalysen. Die Meldung der Flächen und ihrer Nutzung ist Voraussetzung für den Erhalt der Agrarförderung. Da die Angaben zu Nutzung und Flächengröße konkreten Kontrollen unterliegen, die bei Aufdeckung von Falschangaben Sanktionen nach sich ziehen, ist von einer hohen Datenqualität auszugehen. Problematisch ist die Analyse von Flächen ohne Agrarförderung, für die Zustand und Nutzung nicht bekannt sind. Da nur Daten von Betrieben mit Betriebssitz im jeweiligen Bundesland zur Ver-

fügung standen, fehlen die Flächenmeldungen von Betrieben mit Betriebssitz in einem anderen Bundesland, aber „grenzüberschreitender“ Flächenbewirtschaftung. Im Projekt konnten aus diesem Grund die im Rahmen von Bundestagsanfragen publizierten, auf Basis der InVeKoS-Daten berechneten Grünlandbilanzen nicht reproduziert werden.

Die Weiterentwicklung des Datenhaltungssystems und die laufende Anpassung des InVeKoS-Datenbestandes an die Erfordernisse der Förderpolitik erschweren die Nutzung der Daten, etwa aufgrund der Änderung der Nutzungs-codes oder der Struktur der Informationen

zur Förderung. Die Zusammenführung der GIS-Daten des InVeKoS mit anderen Fachdaten ist möglich, aber arbeitsaufwändig und erfordert sowohl GIS- und Datenbank-bezogene Qualifikationen als auch fachliche Kenntnisse bezogen auf die Inhalte der verschiedenen Fachdaten. Diese Aufbereitung der GIS-Daten und die Entwicklung von Auswertungsroutinen stellt eine hohe Einstiegsinvestition dar, die bei einer späteren Weiterverfolgung der Datenbestände nicht in gleichem Umfang aufzuwenden wäre. Die Nutzung von Fachdaten kann auch mit lizenzrechtlichen Problemen verbunden sein.

Während Auswertungen der InVeKoS-Daten mit direktem Bezug auf die agrarpolitische Förderung im Bereich der gesetzlich festgelegten Zwecke liegen, gilt dies nicht für andere denkbare Anwendungen. Einschränkungen ergeben sich sowohl aufgrund der Zweckbindung dieser

Verwaltungsdaten als auch aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen. Daher ist eine theoretisch denkbare Nutzung der Daten zum Zweck der Kartierung von Schutzgebieten ausgeschlossen. Eine Nutzung z. B. zur Planung und Evaluierung der Agrarumweltförderung ist dagegen möglich. Auch eine Weitergabe an Fachüberwachungsbehörden im Rahmen der Cross Compliance-Anforderungen ist ausdrücklich vorgesehen. Hierunter fallen auch Cross Compliance-relevante Auflagen⁴, die im Rahmen der Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinien erlassen wurden, auch wenn diese nicht Teil der systematischen Kontrollen sind.

Entsprechende Datennutzungen für Kontrollen, die durch fachrechtliche Regelungen außerhalb von Cross Compliance durchgeführt werden, sind dagegen ausgeschlossen.

4.3 Ergebnisse

Integration naturschutzfachlich wertvoller Flächen in das Fördersystem

Die Umstellung auf Flächenbeihilfen der ersten Säule der GAP ab 2005 hat zu einer Aktivierung gerade von Grünlandflächen geführt, die zuvor nicht im InVeKoS-System gemeldet waren (s. Abb. 5). Die Rückverfolgung von Flächen, die neu ins System gekommen sind, gestaltet sich allerdings schwierig, da für das Jahr 2003 keine vergleichbar genauen GIS-Daten vorliegen.

Landschaftselemente sind in sehr unterschiedlichem Maß in die Förderfläche aufgenommen worden. Nach Umsetzung der GAP-Reform lagen Daten in den meisten Ländern nur aus den Selbstmeldungen der Landwirte vor, seit 2007 besteht dagegen überwiegend ein Referenzsystem auf Grundlage einer Luftbild-gestützten GIS-Erfassung. Im Durchschnitt erreichen die Landschaftselemente in den untersuchten Ländern einen Anteil von 0,3 bis 0,4 % an der LF.

Neben naturräumlichen Einflüssen steht das Vorkommen von Landschaftselementen eng im Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Nutzungstypen. Landschaftselemente sind deutlich häufiger auf oder am Rand von stillgelegten oder aus der Nutzung genommenen Schlägen sowie tendenziell auch im Zu-

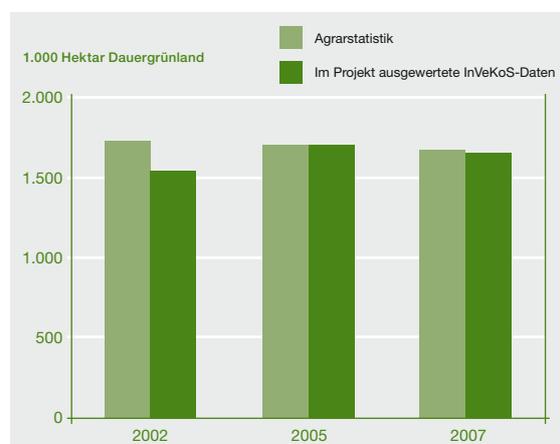


Abb. 5: Entwicklung der Flächenmeldung für Grünland vor und nach Umsetzung der Agrarreform im Vergleich zur Agrarstatistik (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, Destatis.

sammenhang mit Grünlandnutzung zu finden als auf Schlägen mit landwirtschaftlichen Intensiv- oder Sonderkulturen. Zwischen Normallandschaft und Schutzgebieten besteht kein Unterschied bei der Meldung von Landschaftselementen. Den deutlich größten Flächenumfang nehmen Cross Compliance-relevante Hecken, Feldgehölze und Baumreihen ein. Von der Möglichkeit zur Erweiterung der förderfähigen Fläche durch frei-

⁴ vgl. Anhang II der Verordnung (EG) 73/2009, dritte Spalte. Hier werden für die Umsetzung von Cross Compliance relevante Artikel und Absätze der Richtlinien und Verordnungen genannt.



willige Meldung von Landschaftselementen ohne Cross Compliance-Verpflichtung wird von Land zu Land sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht. Die Spanne bewegt sich in den Fallbeispielen zwischen 5 und 40 Prozent aller gemeldeten Landschaftselemente, wobei Tümpel, Sölle, Dolinen und andere vergleichbare Feuchtgebiete die größte Bedeutung aufweisen.

Die Meldung von Elementen auf betrieblicher Ebene erfolgt häufig nicht vollständig und je nach Betrieb in sehr unterschiedlichem Umfang. Zum einen wurden Landschaftselemente nicht mit in Pachtverträge aufgenommen. Zum anderen wollen Betriebe die Flächen der Landschaftselemente offenbar als Aktivierungsreserve vorhalten und melden sie daher aus strategischen Gründen nicht. Andere Betriebe haben indes alle an ihre Nutzflächen angrenzenden Landschaftselemente gemeldet. Soweit ein Landwirt die Verfügungsgewalt über die unmittelbar angrenzenden Landschaftselemente innehat, hat die Nichtmeldung keinen Einfluss auf die Cross-Compliance-Anforderungen zur Erhaltung dieser Elemente. Der Nachweis über die tatsächliche Verfügungsgewalt dürfte aber nicht immer leicht zu führen sein.

Ein Rückschluss auf die Erhaltung von Landschaftselementen kann auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse für ein Jahr nicht gezogen werden. Allerdings finden nach Auswertungen der Zahlstellen Cross Compliance-Verstöße infolge der Beseitigung von Landschaftselementen kaum statt. Zu erwarten ist daher eine gute Erhaltung der Elemente, vor allem dort, wo ein Referenzsystem als Grundlage für die Meldung und spätere Kontrollen aufgebaut worden ist.

Im Zuge der Flurneuordnung und als Anpassung an die Anforderungen der bisherigen Agrarpolitik, die eine Förderung nur für die Nettofläche nach Abzug von Landschaftselementen vorsah, sind vielerorts Elemente von den landwirtschaftlichen Flurstücken getrennt und eigenen Flurstücken zugeordnet worden. Die aus diesen Gründen von der Nutzfläche getrennten Landschaftselemente fallen aus dem Fördersystem heraus und sind in Landschaftselementekatastern in der Regel nicht enthalten. Auch die Pflege von Landschaftselementen wird fallweise durch Nichtlandwirte, etwa durch Jagdverbände oder Wasser- und Bodenverbände, übernommen. Die Zuordnung von Landschaftselementen kann deshalb oft nicht eindeutig vorgenommen werden, und nicht immer müssen es Landwirte sein, die für das Management dieser Elemente verantwortlich sind.

FLIK-Flächen innerhalb von Schutzgebieten oder FLIKs mit kartierten Biotopen weisen einen ähnlich hohen Erfassungsgrad (in der Regel über 90 %) wie andere Landwirtschaftsflächen auf, sind also in landwirtschaftliche Betriebe integriert. Der Anteil der Flächen, für die keine Direktzahlungen gewährt werden, liegt in Natura 2000-Gebieten jedoch zum Teil deutlich über dem jeweiligen landesweiten Durchschnitt. Dies ist als Hinweis darauf zu verstehen, dass Naturschutzflächen zwar in das InVeKoS-System integriert werden, aber nicht beihilfefähig für die Flächenprämien der ersten Säule sind.

Um auch die potenziell landwirtschaftlich nutzbaren Flächen außerhalb des InVeKoS-GIS zu identifizieren, wurden weiterhin die gesamten in den amtlichen topographischen Karten ausgewiesenen Landwirtschaftsflächen mit den Daten der Flächennachweise verglichen. Die Offenlandflächen außerhalb des InVeKoS-GIS machen zusätzlich ca. 10 % und mehr der im InVeKoS erfassten LF aus. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Flächen von Bewirtschaftern, die keinen Förderantrag stellen, z. B. Hobbyperdehalter, aber auch um Bauerwartungsland und andere Offenlandflächen in Stadtrandlagen. Außerdem kann es aufgrund unterschiedlicher kartographischer Erfassungsmethoden und abweichender Flächenklassifizierungen zu Abweichungen kommen. Auch Lageungenauigkeiten im GIS können eine Fehlerquelle darstellen.

Ein überproportional hoher Anteil der nicht im InVeKoS-GIS erfassten Offenlandflächen liegt in Natura 2000- oder Naturschutzgebieten. In der Mehrheit der untersuchten Länder entfällt auch ein relevanter Anteil des kartierten Biotopgrünlands von 20 % und mehr auf Flächen außerhalb des InVeKoS-GIS. Eine nahezu vollständige Erfassung potenziell landwirtschaftlich nutzbarer, naturschutzfachlich wertvoller Flächen im InVeKoS-GIS wird also nicht erreicht. Dies kann wie bereits diskutiert an der eingeschränkten Beihilfefähigkeit vieler Naturschutzflächen liegen, auf der anderen Seite könnten auch Schutz- und Entwicklungskonzepte, die eine landwirtschaftliche Nutzung ausschließen, eine Rolle spielen.

Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland

Die Analyse disaggregierter Daten der Flächennachweise auf Basis des InVeKoS-GIS ermöglicht eine Bruttobetrachtung aller Umwandlungen zwischen Acker- und Grünland auf Ebene der Feldblöcke bzw. Flurstücke zwischen 2005 und 2007. Dabei zeigt sich ein Nebenei-

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

ander sowohl von Neuetablierung von Grünland aus bisherigem Ackerland als auch von Umwandlung von Grünland in Ackerland. Außerdem spielt die Nichtmeldung von Grünlandflächen im Jahr 2007, die 2005 noch erfasst waren („Deaktivierung“), sowie die Meldung „neuer“ Flächen („Aktivierung“) eine Rolle. Die ebenfalls stattfindende Änderung der Flächennutzung zu Bauland kann von der Nichtmeldung ohne Flächennutzungsänderung nicht unterschieden werden.

Ein Pflegeumbruch zur Erneuerung der Grünlandnarbe fällt in Deutschland nicht unter die Regulierung zur Grünlanderhaltung nach Cross Compliance, hierfür relevant ist nur die Umwandlung von Dauergrünland in andere Nutzungen. Zur Abgrenzung zwischen „Umbruch“ und „Umwandlung“ wird daher im folgenden i.d.R. von Umwandlung z. B. in Ackerland gesprochen. Im Natur- und Wasserschutz gibt es dagegen oft generelle Umbruchverbote für Grünland, die sowohl die Umwandlung in Ackerland als auch die Grünlanderneuerung betreffen.

Wie die genannten Veränderungen der Grünlandfläche im InVeKoS-System erfasst werden, ist in Abbildung 6 illustriert. Dokumentiert werden nur die im Flächennachweis gemeldeten Flächen. Über die verschiedenen Arten der Flächenveränderung können nur indirekte Schlüsse gezogen werden, die auf einem Vergleich der Meldungen für die Jahre 2005 und 2007 auf FLIK-Basis beruhen. Eine gleichzeitige Aktivierung und Deaktivierung unterschiedlicher Teilflächen eines FLIK kann

genauso wenig erfasst werden wie ein Flächentausch zwischen Acker- und Grünland durch Umwandlung. Berücksichtigt werden muss außerdem, dass auch das Ackerland und andere LF einer Aktivierung und Deaktivierung unterliegen können und dass es Umwandlung zwischen Grünland und anderer LF (z. B. Dauerkulturen) geben kann. Aus Gründen der Vereinfachung werden die entsprechenden Flächenveränderungen in Abbildung 6 aber nicht dargestellt.

Das Ergebnis der Brutto-Betrachtung auf FLIK-Ebene zeigt, dass die Umwandlung von Grünland in Ackerland nur ein Element in der Flächenbilanz darstellt (s. Abb. 7). Neben der Veränderung in allen FLIKs zusammen („Gesamt“) wird die Veränderung in FLIK-Gruppen mit unterschiedlicher Grünlandentwicklung dargestellt. Für alle Länder ergeben sich vergleichbare Bilder des Nebeneinanders der verschiedenen Flächenänderungen. Insgesamt überwiegt die Umwandlung von Grünland in Ackerland gegenüber der Neuetablierung von Grünland, und auch die Deaktivierung von Grünland fällt im Vergleich zur Aktivierung höher aus.

Die Aktivierung von Grünlandflächen und die Neuetablierung von Grünland zögern somit den Zeitpunkt hinaus, an dem der Rückgang des Grünlandanteils in der InVeKoS-Statistik landesweit die 5 %-Marke überschreitet. Solange dieser Wert nicht erreicht wird, gibt es auf Grundlage von Cross Compliance keine flächen- und betriebsspezifische Regulierung zur Erhaltung der Dauergrünlandflächen.

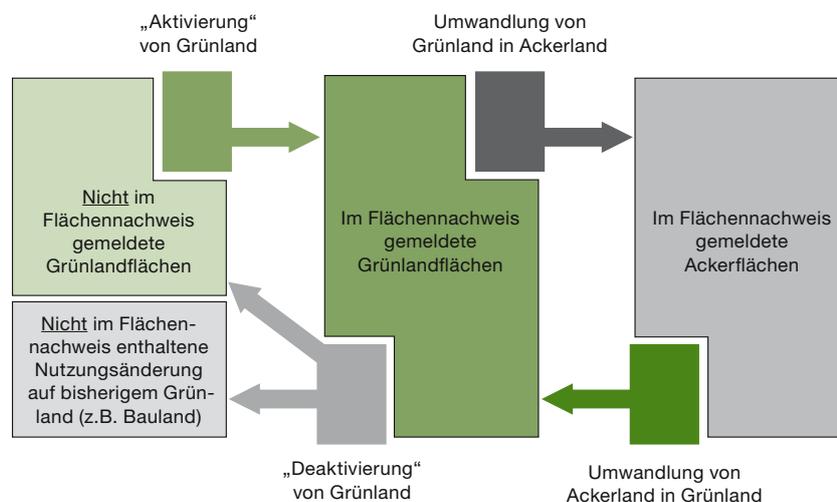


Abb. 6: Bilanzierung der Grünlandflächen und „Sichtbarkeit“ der Flächenveränderungen im InVeKoS-System
Quelle: Eigene Darstellung.

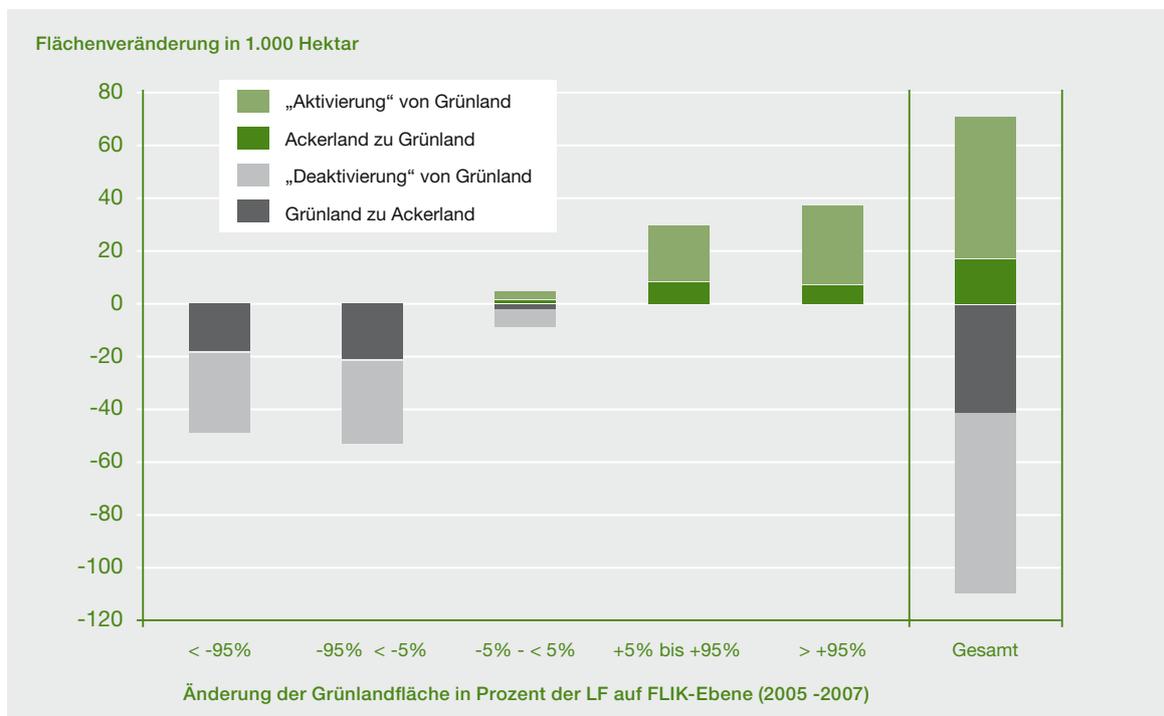


Abb. 7: Änderung der Grünlandflächen in der Brutto-Betrachtung auf FLIK-Ebene zwischen 2005 und 2007 (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, eigene Berechnungen.

In Abbildung 8 wird dem Zusammenhang zwischen der Flächenausdehnung des Maisanbaus und der Grünlandumwandlung in Ackerland nachgegangen. Mais ist mit über 50 % offensichtlich die dominante Flächennutzung nach Grünlandumwandlung in Ackerland. Der größte Teil der Maisflächenausdehnung zwischen 2005 und 2007 hat allerdings auf der bereits in 2005 bestehenden Ackerfläche und ohne Wirkung auf die Grünlandflächen stattgefunden. Auf Flächen, auf denen eine Etablierung von neuem Grünland stattgefunden hat (positive Veränderung der Grünlandflächen im FLIK), spielte der Maisanbau zuvor im Durchschnitt nur eine geringe Rolle. Durch Grünlandetablierung wird somit kein Maisanbau verdrängt. Die Meldung von Biogas-Mais ist vergleichsweise unvollständig, daher wird die Maisflächenausdehnung nicht differenziert nach Produktverwendung ausgewertet.

Im Folgenden soll die Grünlandumwandlung in Ackerland in sensiblen Gebieten näher betrachtet werden. Die Etablierung von neuem Grünland bleibt dabei unberücksichtigt, da ein Grünlandumbruch auf für den Naturschutz besonders wertvollen Standorten Schäden verursacht, die durch eine Neueinsaat nicht oder allenfalls sehr langfristig kompensiert werden können.

Grünland hat in den betrachteten Gebietskategorien eine sehr unterschiedliche Bedeutung. Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund räumlicher Überschneidungen zwischen den untersuchten Gebietskategorien Mehrfachzählungen auftreten. Beispielsweise können Moorflächen innerhalb von Wasserschutzgebieten liegen. Daher können die in den folgenden Abbildungen für die einzelnen Gebietskategorien ausgewiesenen Werte nicht aufsummiert werden. In Wasserschutzgebieten, Naturparken, Biosphärenreservaten und Landschaftsschutzgebieten liegt der Grünlandanteil an der LF recht nah am Durchschnitt der betrachteten vier Länder (s. Abb. 9). In Überschwemmungsgebieten und in EG-Vogelschutzgebieten ist ein erhöhter Grünlandanteil zu beobachten, und in Nationalparken, FFH- und Naturschutzgebieten liegt der Grünlandanteil besonders hoch. FFH-Lebensraumtypen sind fast ausschließlich Grünland, auf in der Vergangenheit kartiertem Biotopgrünland findet sich mittlerweile jedoch ein gewisser Anteil Ackerland. Während landwirtschaftlich genutzte Moorböden zu über 70 % als Grünland bewirtschaftet werden, liegt der Grünlandanteil auf nassen Böden (Gley, Pseudogley, Vega) vergleichsweise niedrig, was auf Entwässerungsmaßnahmen und eine dadurch gewährleistete Nutzbarkeit als Acker schließen lässt.

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

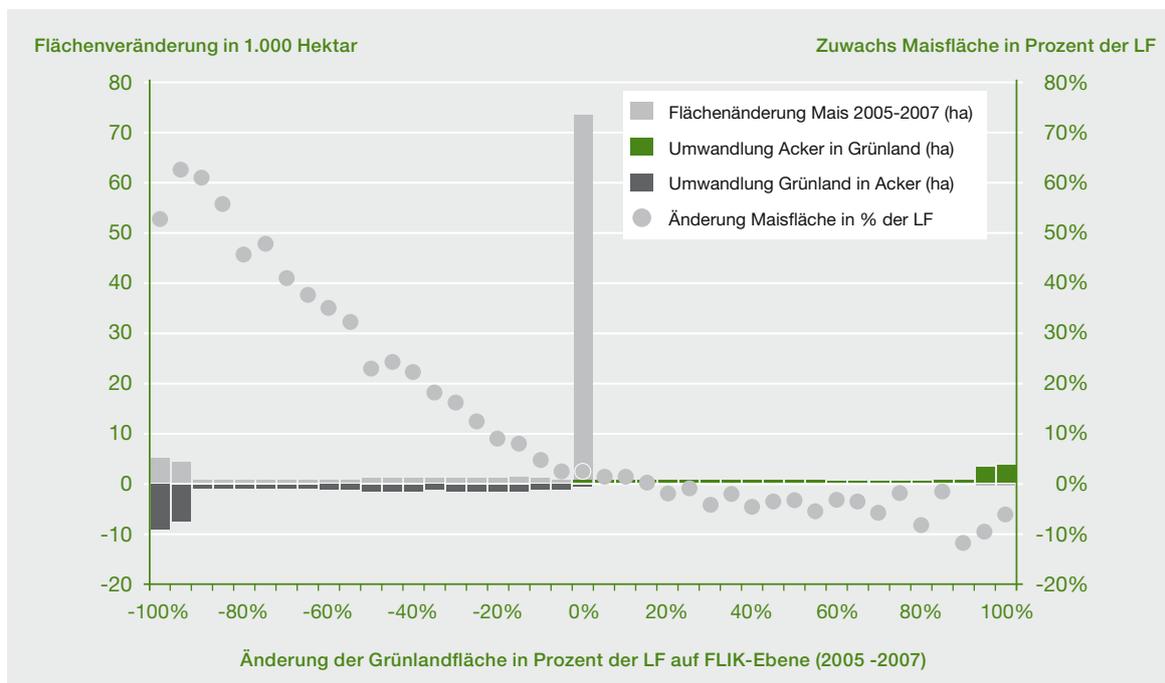


Abb. 8: Änderungen der Grünland- und Maisflächen in der Brutto-Betrachtung auf FLIK-Ebene zwischen 2005 und 2007 (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, eigene Berechnungen.

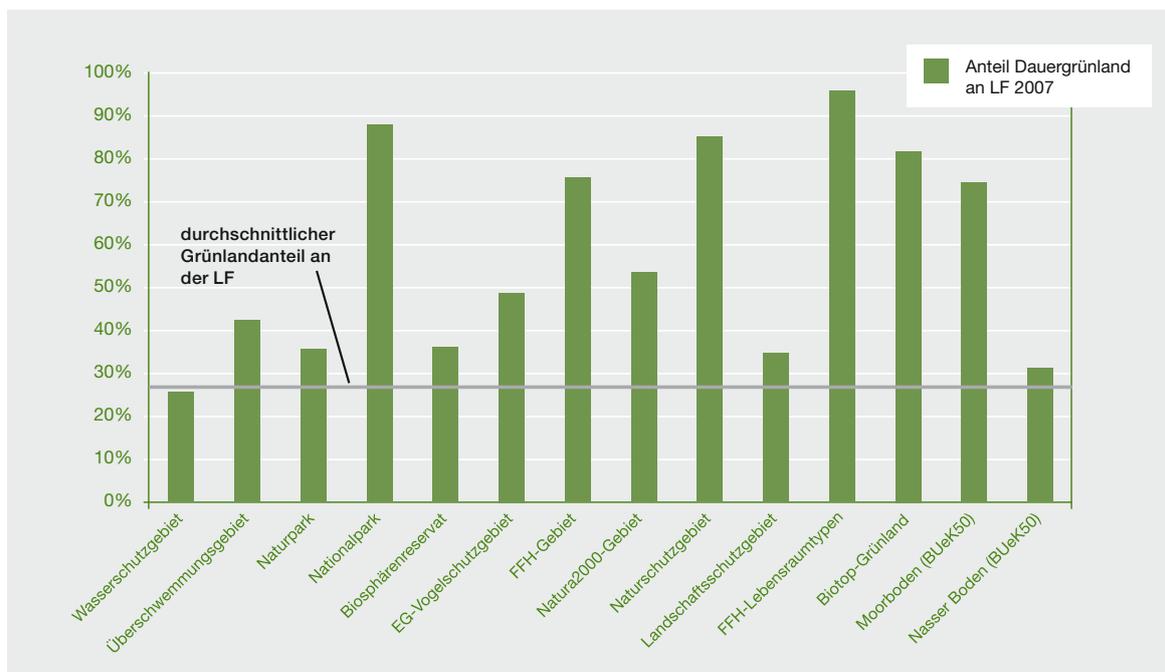


Abb. 9: Grünlandanteil an der LF innerhalb verschiedener Schutzgebietskategorien und Bodenklassen (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, GIS-Fachdaten, eigene Berechnungen.



In Abbildung 10 werden die Grünlandverluste durch Umwandlung in Ackerland zwischen 2005 und 2007 in absoluten Werten sowie als Prozentsatz auf Basis der Grünlandfläche in der jeweiligen Gebietskategorie im Jahr 2005 dargestellt. Der Prozentsatz erlaubt den Vergleich der Dynamik der Nutzungsveränderungen unabhängig vom Flächenumfang, der stark zwischen der betrachteten Gebietskategorie schwankt. Zwischen den analysierten Kategorien gibt es Überschneidungen, z. B. liegen Moorflächen in Naturschutzgebieten, oder Wasserschutzgebiete überschneiden sich mit Landschaftsschutzgebieten. Dies bedeutet, dass es Doppelzählungen geben kann. Selbst wenn diese nicht berücksichtigt werden, betragen die dargestellten Grünlandverluste innerhalb der betrachteten Kulissen nur etwa ein Drittel der gesamten Grünlandumwandlung in Ackerland in den untersuchten vier Ländern.

Als einzige Schutzgebietskategorie weisen Wasserschutzgebiete ein vergleichsweise geringes Grünlandschutzniveau auf, die Verlustrate entspricht mit ca. 2,4 % dem Durchschnitt in den vier Ländern. In Überschwemmungsgebieten, Naturparks und Landschaftsschutzgebieten fällt die prozentuale Grünlandumwandlung geringer aus. Dies könnte auf Standorte mit nur eingeschränkter Ackerfähigkeit und einen gewissen Schutzeffekt in diesen Kulissen zurückgeführt werden. Besonders deutliche Schutzeffekte sind für National-

parke, FFH- und Naturschutzgebiete zu beobachten, wo die Verlustraten bei 0 bzw. unter 0,5 % liegen. Biotopgrünland unterliegt dagegen stärkeren Verlusten durch Umwandlung in Ackerland, besonders im Falle nicht pauschal geschützter Biotope. Hohe Verlustraten und hohe Flächenumfänge der Grünlandumwandlung weisen Moorböden und nasse Böden auf. Gerade nasse Böden unterliegen in allen Bundesländern einer hohen Umwandlungsdynamik.

Grünland spielt in Hanglagen eine wichtige Rolle für den Erosionsschutz. Bei Hangneigungen über 10 % liegt der Grünlandanteil an der LF über 50 %. In Abbildung 11 werden vergleichbar zu Abbildung 9 absolute Grünlandverluste durch Umwandlung in Ackerland sowie die prozentualen Umwandlungsraten dargestellt. Es zeigt sich, dass die umfangreichsten Grünlandumwandlungen auf ebenen Flächen stattfinden, mit entsprechend hohen Umwandlungsraten. Bei zunehmender Hangneigung nimmt diese Rate zwar ab und die relative Bedeutung bleibt aufgrund der geringen LF-Anteile der Hangflächen begrenzt, im Hinblick auf Erosionsschutzziele ist die Grünlandumwandlung in Hanglagen aber problematisch. In den drei betrachteten Ländern wurden ca. 3.000 Hektar Grünland in durchschnittlichen Hanglagen von 10 und mehr Prozent in Ackerland umgewandelt.

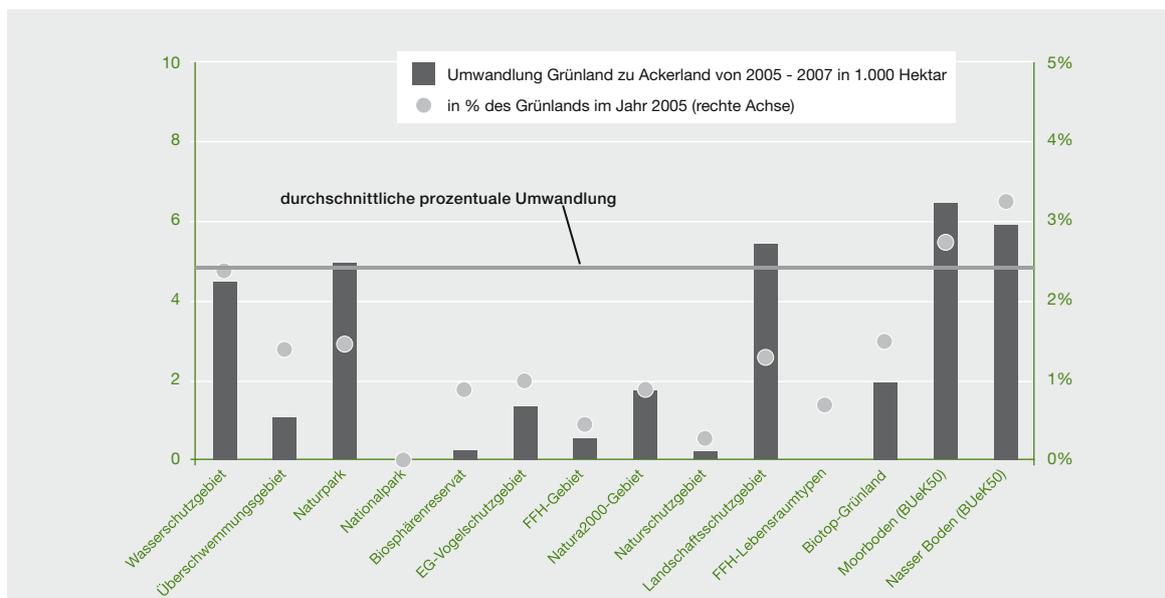


Abb. 10: Umwandlung von Grünland in Ackerland zwischen 2005 und 2007 innerhalb verschiedener Schutzgebietskategorien und Bodenklassen (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, GIS-Fachdaten, eigene Berechnungen.

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

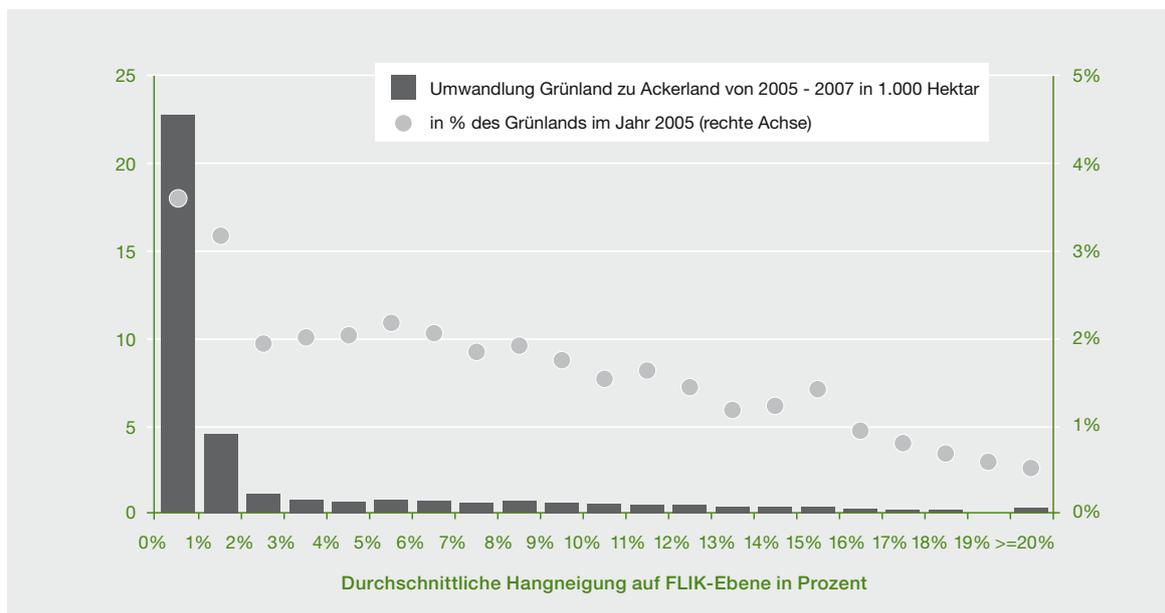


Abb. 11: Umwandlung von Grünland in Ackerland zwischen 2005 und 2007 in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Hangneigung auf FLIK-Ebene (Summe der Länder NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, GIS-Fachdaten, eigene Berechnungen.

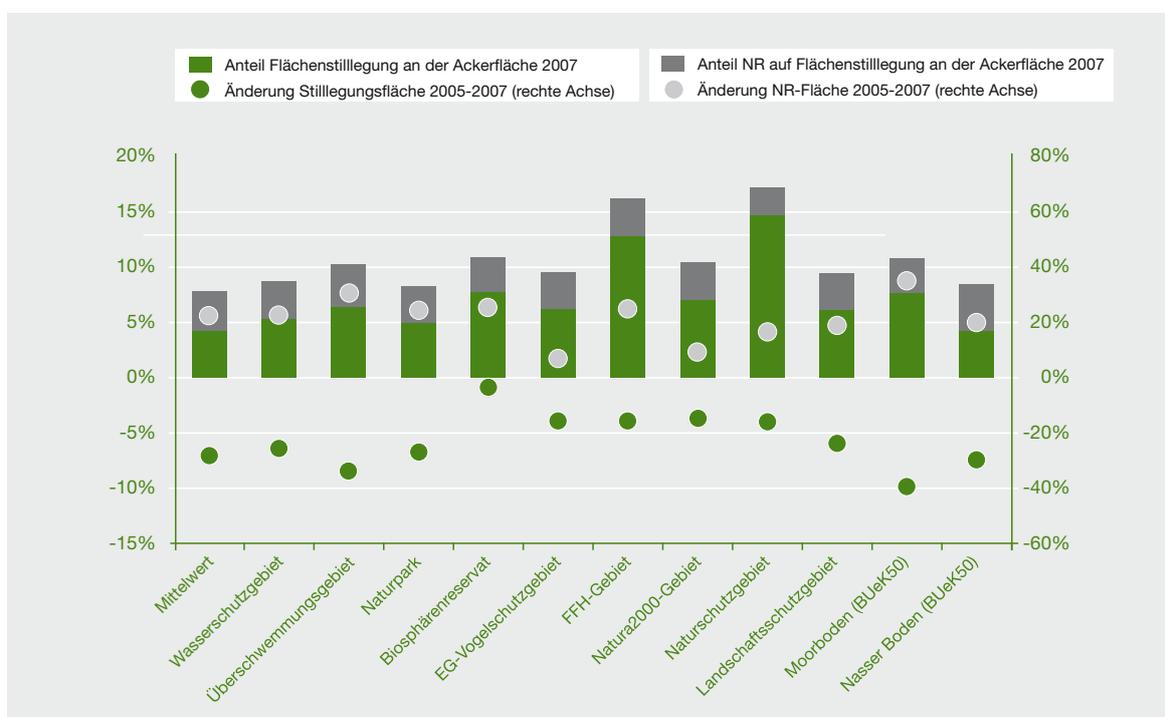


Abb. 12: Flächenstilllegung und Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsfläche im Jahr 2007 sowie Veränderungen zwischen 2005 und 2007 innerhalb verschiedener Schutzgebietskategorien und Bodenklassen (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, GIS-Fachdaten, eigene Berechnungen.

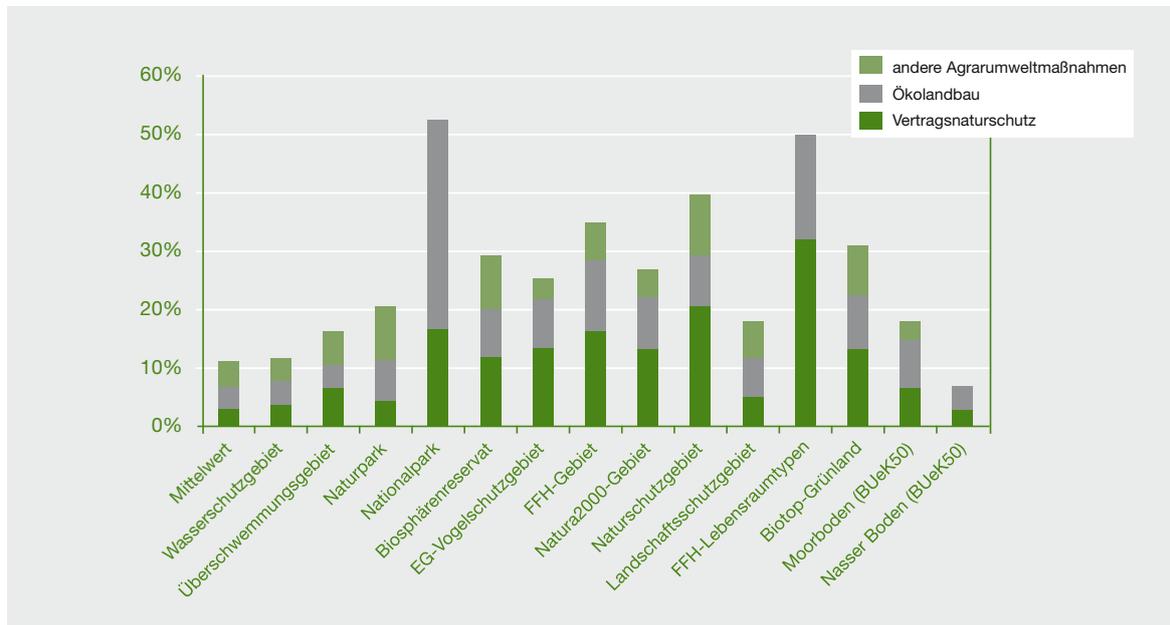


Abb. 13: Agrarumweltförderung im Jahr 2007: Anteil der Förderfläche an der LF im Jahr 2007 innerhalb verschiedener Schutzgebietskategorien und Bodenklassen (Summe der Länder MV, NI, NW, RP)

Quelle: InVeKoS-Daten der Länder, GIS-Fachdaten, eigene Berechnungen; ohne Doppelzählungen von Flächen, die über mehrere Maßnahmen gefördert werden; ohne betriebliche Maßnahmen zur emissionsarmen Gülleausbringung, ohne nicht EU-kofinanzierte Maßnahmen z. B. im kooperativen Wasserschutz.

Entwicklung anderer Flächennutzungen

Im untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2007 haben sich die Maisfläche sowie die für nachwachsende Rohstoffe genutzte Fläche zum Teil sehr deutlich ausgedehnt, gleichzeitig ist die nicht genutzte Flächenstilllegung zurückgegangen. Diese Veränderungen finden relativ gleich verteilt im Raum statt. Flächen, auf denen sich die nicht genutzte Flächenstilllegung bisher besonders konzentriert hat, wie Überschwemmungsgebiete, FFH- und Naturschutzschutzgebiete oder Moorböden, sind vom Rückgang der Stilllegung und der Ausdehnung der nachwachsende Rohstoffe in besonderem Maße betroffen (s. Abb. 12). Die Ausdehnung des Maisanbaus erfolgt ebenfalls vergleichsweise gleichverteilt im Raum, allerdings zeigt sich eine deutlich höhere Zuwachsrate auf Moorflächen. Nicht kultivierte Flächen (GlöZ) werden nur in geringem Umfang gemeldet, ein räumliches Muster lässt sich nicht erkennen.

Agrarumweltförderung in den betrachteten Gebietskategorien

Agrarumweltmaßnahmen und vor allem der Vertragsnaturschutz tragen zu einer naturschutzorientierten Flächenbewirtschaftung bei und leisten in vielen Fällen über zusätzliche Auflagen einen Beitrag zur Grünland-erhaltung. Eine Betrachtung der durch diese Fördermaßnahmen erreichten Fläche gibt Aufschluss über die räumliche Schwerpunktsetzung in der Agrarumweltförderung. Wie in Abbildung 13 gezeigt, liegt die Förderfläche in Schutzgebieten nach Naturschutzrecht und bei Biotopen deutlich über dem Mittelwert aller Landwirtschaftsflächen. Dabei stehen vor allem der Vertragsnaturschutz und der Ökolandbau im Vordergrund. Dies spricht für eine erfolgreiche räumliche Schwerpunktsetzung. Ein über Schutzgebietsverordnungen gewährleisteter Grundschutz dürfte durch Agrarumweltmaßnahmen derzeit aber kaum zu ersetzen sein, da die Flächendeckung in den Schutzgebietskategorien nur selten 50 % überschreitet.

5 Beihilfe- und fachrechtliche Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland

Grünland gehört zu den artenreichsten Landnutzungsformen Europas. In Deutschland hat jedoch der Verlust von Dauergrünland in den letzten Jahren stark zugenommen. Insbesondere eine Umwandlung in Ackerland geht mit dem Verlust diverser ökologischer Funktionen einher (Lebensraum für Pflanzen und Tiere, Puffer- und Filterfunktion für Grund- und Oberflächenwasser, Boden- und Klimaschutz). Diese Tatsachen rechtfertigen ein besonderes Augenmerk auf mögliche Schutzmechanismen für Grünland. Weiterhin ist die abnehmende

Wirtschaftlichkeit der Grünlandnutzung zu berücksichtigen, weshalb neben dem Schutz besonders wertvoller Grünlandstandorte auch die Förderung und die Entwicklung langfristig tragfähiger Nutzungssysteme notwendig ist. Vor dem Hintergrund der Auswertung von InVeKoS-Daten wurde eine Analyse bestehender Regelungs- und Schutzmechanismen sowohl in der Agrar- als auch in der Umweltpolitik vorgenommen, um Hinweise auf besondere Problembereiche und mögliche umweltpolitische Ansatzpunkte zu erhalten.

5.1 Erhalt des Dauergrünlandanteils durch Cross Compliance

Vorgaben der EU

Durch die Bindung an die Direktzahlungen bietet Cross Compliance als nahezu flächendeckend wirkendes Instrument die Möglichkeit, die Umwandlung von Grünland zu Ackerland einzuschränken. Die EU verlangt in ihrer Rahmengesetzgebung zu Cross Compliance von den Mitgliedstaaten, eine erhebliche Abnahme ihrer gesamten Dauergrünlandfläche zu verhindern. Mitgliedstaaten der EU müssen laut VO (EG) 73/2009 Art. 6, Abs. 2 sicherstellen, dass Flächen, die im Jahr 2003 als Dauergrünland genutzt wurden, als solche erhalten bleiben. In ausreichend begründeten Fällen kann hiervon abgewichen werden, wenn sichergestellt ist, dass der Anteil von Dauergrünland an der gemeldeten landwirtschaftlichen Gesamtfläche im Vergleich zum Jahr 2003 (zuzüglich der im Jahr 2005 gemeldeten Flächen) nicht erheblich abnimmt. Qualität und Lage des Grünlands spielen hierbei keine Rolle. Konkretisiert wurden diese Vorgaben in der VO (EG) Nr. 796/2004⁵. Demnach besteht für die Mitgliedstaaten die Mindestanforderung, den Anteil von Dauergrünland nicht um mehr als 10 % zurückgehen zu lassen. Dafür sind einzelbetriebliche Genehmigungspflichten und, falls das 10 %-Limit gefährdet ist, Verpflichtungen zur Wiedereinsaat vorgesehen. Außerdem wurde der Schutz von Dauergrünland als Standard für den Cross Compliance-relevanten „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von Förderflächen aufgenommen.

Umsetzung in Deutschland

In Deutschland ist die Entwicklung des Grünlandanteils auf Ebene der Bundesländer maßgeblich. Laut Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz hat „jedes Land hat 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“. Nimmt das Verhältnis um mehr als 5 % ab, wird eine weitere Umwandlung von Grünland in Ackerland genehmigungspflichtig. Vor dem Erreichen dieses Schwellenwertes ergeben sich keine Auflagen für Landwirte bezüglich des allgemeinen Grünlandschutzes. Bei einem Rückgang um mehr als 8 % kann, über 10 % muss eine Wiedereinsaat erfolgen (BMELV, 2006).

Unabhängig von fachrechtlichen Regelungen des Natur- oder Wasserschutzes bestehen also durch Cross Compliance in Deutschland für die Umwandlung von Grünland in Ackerland keine Einschränkungen auf Betriebsebene, solange das Referenzverhältnis nicht um mehr als 5 % abgenommen hat. Diese Regelung stellt lediglich einen Schutz vor einer starken Netto-Abnahme von Dauergrünland auf Länderebene sicher, ohne jedoch hierbei die Dynamik innerhalb eines Bundeslandes oder die Qualität und Lage von Grünland zu berücksichtigen. Bis zum Erreichen der Genehmigungsschwelle ist eine regionale Verlagerung von Grünland innerhalb eines Bun-

⁵ Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004



Neue Länderverordnungen zum Erhalt von Dauergrünland unter Cross Compliance

Nachdem es bisher in Deutschland über Cross Compliance keine Limitierungen für die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland („Umbruch“) außerhalb von Schutzkategorien des Wasser- und Naturschutzes gab, haben Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2008 als Reaktion auf eine Abnahme des Dauergrünlandverhältnisses um mehr als 5 % wie vorgeschrieben Verordnungen erlassen, die den Umbruch auf Betriebsebene einschränken. Grünlandumbruch ist demnach 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 Dauergrünland hat von Beginn an den Status Dauergrünland. Umbruch zur unverzüglichen Neuansaat gilt wie bisher nicht als Umbruch. Umweltverträgliche Aufforstung mit Genehmigung (ausgenommen sind Weihnachtsbaumkulturen und die Aufforstung mit schnell wachsenden Arten) ist nach wie vor erlaubt. Verordnungen in weiteren Bundesländern sind in Vorbereitung⁶.

deslandes möglich, ohne dass das Grünlandverhältnis beeinträchtigt wird. Die Aufhebung der Verpflichtung zur Ackerflächenstilllegung ermöglicht es, dass künftig schwer zu bewirtschaftende Dauerbracheflächen zum Ausgleich andernorts umgewandelter Dauergrünlandflächen angerechnet werden. Die Cross-Compliance-Regelung zum Erhalt des Dauergrünlandanteils ist also bisher kein wirksames Instrument, um ökologisch sensible Grünlandstandorte vor einer Umwandlung in Ackerland zu schützen – ein Aspekt, den auch der Europäische Rechnungshof kritisch betrachtet (Europäischer Rechnungshof, 2008)⁷.

Problematisch ist außerdem, dass die erst bei Überschreiten der 5 %-Grenze einzuführenden einzelbetrieblichen Beschränkungen für Landwirte einen Anreiz darstellen können, Dauergrünland umzuwandeln, bevor es zu einzelbetrieblichen Beschränkungen kommt.

Ferner wird Wechselgrünland vor Ablauf der 5-Jahres-Frist wieder in Ackernutzung genommen, bevor es als Dauergrünland deklariert werden muss und damit Limitierungen bezüglich der weiteren Nutzbarkeit und des Wertes der Fläche unterworfen sein könnte.

Der zugrunde gelegte Grünlandanteil ist, wie bereits erläutert, davon abhängig, welche Flächen in den Mitgliedstaaten bzw. Regionen tatsächlich als Dauergrünland mit einbezogen werden. Beispielsweise zählen in Deutschland Heideflächen oder weitere Flächen, die nicht überwiegend landwirtschaftlich genutzt werden, nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche. Der Grünlandanteil schwankt auch mit Veränderungen der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (z.B. Verlust durch Bebauung oder Zunahme durch Nachmeldung von Flächen) und ist damit nur begrenzt aussagekräftig.

6 In Niedersachsen hat laut einer Presseinformation des zuständigen Ministeriums vom 21.10.09 die Abnahme des Dauergrünlandanteils im Jahr 2009 etwa 7% erreicht, so dass seitdem auch hier ein Umbruchverbot gilt. Umbrüche können ausnahmsweise genehmigt werden, wenn die Betriebsinhaber zum Ersatz eine gleich große Fläche als Dauergrünland herstellen.

7 In ihrer Antwort auf diesen Bericht weist die Kommission darauf hin, dass die Qualität von Dauergrünland durch andere Cross-Compliance-Bestimmungen abgedeckt würde, z.B. mit den Vorschriften zur FFH-Richtlinie oder die Umsetzung des GlöZ-Standards zum Schutz von Dauergrünland (Europäischer Rechnungshof, 2008). Deutschland hat jedoch, bis auf regelmäßiges Mahen stillgelegter Flächen, keine weiteren Standards zum Erhalt von Dauergrünland unter GlöZ erlassen.

Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten

Die meisten Mitgliedstaaten verlangen, dass Landwirte eine Erlaubnis zur Umwandlung von Dauergrünland einholen, sobald das Flächenverhältnis zu Ackerland um 5 % gesunken ist. Ab einem Rückgang von 10 % kann eine Wiedereinsaat angeordnet werden. Es gibt EU-Mitgliedstaaten, die unter Cross Compliance strengere Auflagen zum Grünlandschutz erlassen haben (z.B. generelles Umwandlungsverbot in Griechenland, Italien und Spanien; kein Umbruch auf Steilhängen und an Wasserläufen in Österreich; Erhalt des Dauergrünlandanteils auf Betriebsebene in Flandern) (Alliance Environnement, 2007).

Nach Angaben der Europäischen Kommission ist bis zum Jahr 2008⁸ im überwiegenden Teil der Mitgliedstaaten der Dauergrünlandanteil nur unwesentlich gesunken und häufig sogar gestiegen, z.B. in Griechenland, Spanien und Italien (die alle, auch aus Gründen des Erosionsschutzes, eine Nutzungsänderung für Dauergrünland unter Cross Compliance in der Regel nicht erlauben).

Es gibt jedoch auch Mitgliedstaaten bzw. Regionen mit Verlusten. So nahm der Anteil der Dauergrünlandfläche in England um mehr als 4 % ab. Nach Angaben aus der Agrarstatistik nahm die Grünlandfläche in England jedoch insbesondere in den Jahren 2005 und 2006 zu⁹, so dass hinter der Abnahme des für Cross Compliance relevanten Grünlandanteils vermutlich weniger die Problematik Grünlandumbruch als die Entwicklung der Flächenmeldung für InVeKoS steht. Deutliche Verluste verzeichnet außerdem Tschechien.

Diese Daten weisen auf die Problematik des Ansatzes hin, den Dauergrünlandanteil erhalten zu wollen. Nach einem Bericht des Europäischen Rechnungshofes (Europäischer Rechnungshof, 2008) setzten z.B. die Niederlande und Portugal das Referenzverhältnis unrealistisch niedrig an, so dass diese Staaten eine Zunahme des Anteils um ca. 77 % bzw. 28 % aufweisen.

5.2 Erosionsschutz durch Cross Compliance

Bisherige Auflagen zum Erosionsschutz unter Cross Compliance innerhalb des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands beziehen sich, neben dem Erhalt von bestehenden Terrassen, nur auf Ackerland¹⁰.

Es ist vorgesehen, diese Auflagen ab dem 1. Juli 2010 zu ersetzen. Dafür werden erosionsgefährdete Ackerflächen ausgewiesen, auf denen Maßnahmen zur Erosi-

onsminderung ergriffen werden müssen¹¹. Für Flächen, die nicht als erosionsgefährdet eingestuft werden (nach ersten Einschätzungen etwa 70 % der Ackerfläche¹² und sämtliche Grünlandflächen) gelten in Deutschland über Cross Compliance keine Auflagen zum Erosionsschutz, also auch kein Umwandlungs- oder Umbruchverbot für Grünland.

8 Stand 31.10.2008

9 https://statistics.defra.gov.uk/esg/ace/c2_data.htm

10 s. Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 4. November 2004

11 Zweite Verordnung zu Änderung der Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 19. Februar 2009

12 www.bmelv.de/eln_045/nn_752304/DE/04-Landwirtschaft/Foerderung/Direktzahlungen/Erosionsschutz.html__nnn=true



5.3 Regelungen zu Grünland im Fachrecht (Wasser- und Naturschutz)

Flächenspezifische Schutzgebiete, in denen die Umwandlung von Grünland durch Ge- und Verbote beschränkt sein kann, bestehen im Bereich des Natur- und Gewässerschutzes.

Schutzgebiete des Naturschutzes nach nationalem Recht

Etwa 3,5 % der Gesamtfläche Deutschlands waren Ende 2007 als – überwiegend sehr kleinflächige – Naturschutzgebiete (NSG)¹³, etwa 28 % als Landschaftsschutzgebiet (LSG) ausgewiesen¹⁴. In NSG sind Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebietes führen, verboten (§23 Abs. 2 BNatSchG¹⁵). Konkretisiert wird diese Aussage üblicherweise per gebietspezifischer Rechtsverordnung. Analog gilt dies auch für LSG, in denen jedoch lediglich Handlungen untersagt sind, „die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, insbesondere das Landschaftsbild oder den Naturgenuss beeinträchtigen“ (§26 Abs. 2 BNatSchG). In LSG besteht nur in Einzelfällen ein striktes Verbot von Grünlandumbruch, während in NSG die Umwandlung von Grünland in Ackerland in der Regel untersagt ist. Die Großschutzgebiete (Biosphärenreservate, Nationalparke, Naturparke) enthalten in Teilen NSG und LSG, weshalb innerhalb der Großschutzgebiete meist unterschiedliche Auflagen gelten.

Darüber hinaus werden nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes in den Landesgesetzen besonders geschützte, meist natürliche oder halbnatürliche Biotop - unter anderem auch Grünlandbiotop wie Nass- und Feuchtwiesen, Trocken- und Magerrasen, Borstgrasrasen oder Heiden – ausgewiesen, die nicht zerstört oder erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt werden dürfen. Naturschutzfachlich wertvolle Biotop werden durch die Biotopkartierung erfasst. Ob diese in der Biotopkartierung aufgeführten Biotop im konkreten Einzelfall tatsächlich gesetzlich geschützt sind, hängt jeweils von ihrer Ausprägung und einer gewissen Mindestgröße ab.

Schutzgebiete im Naturschutz nach europäischem Recht – Natura 2000-Gebiete

Eine zentrale Maßnahme der EU zum Erhalt schützenswerter Habitate und Arten ist die Errichtung des EU-Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Es setzt sich zusammen aus Gebieten, die aufgrund der Vogelschutz-Richtlinie¹⁶ und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie¹⁷) von jedem Mitgliedstaat ausgewiesen werden müssen. In Deutschland sind zurzeit etwa 15 % der Landesfläche als Natura 2000-Gebiete gemeldet (BfN, Stand Ende 2008).

Das Meldeverfahren für Natura 2000-Gebiete ist in Deutschland weitgehend abgeschlossen. Mitgliedstaaten müssen die nötigen Erhaltungsmaßnahmen für die Gebiete festlegen und wo nötig Bewirtschaftungspläne erstellen (Art. 6, Abs. 1 FFH-Richtlinie). Außerdem besteht die Verpflichtung, die „geeigneten Maßnahmen“ zu ergreifen, um in den Gebieten die Verschlechterung von Lebensraumtypen und die Störung von Arten der Richtlinien-Anhänge zu vermeiden, sofern sich diese Störungen erheblich auswirken können (Art. 6, Abs. 2 FFH-Richtlinie). Natura 2000-Gebiete müssen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften (z. B. Schutzgebietsverordnungen im Rahmen von NSG oder LSG) geschützt werden. Falls ein gleichwertiger Schutz erreicht wird, können die Gebiete auch durch administrative Maßnahmen oder durch vertragliche Vereinbarungen (z. B. Vertragsnaturschutz) geschützt werden. Umgesetzt wurden die Vorgaben der FFH-Richtlinie im Bundesnaturschutzgesetz und in den Landesnaturschutzgesetzen, in denen die Regelungen aus dem BNatSchG teilweise im Wortlaut übernommen wurden.

Der Schutzzweck, die Erhaltungsziele und die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind abhängig vom jeweiligen Natura 2000-Gebiet. Der Schutzstatus und Ver- und Gebote in Natura 2000-Gebieten unterscheiden sich also von Schutzgebiet zu Schutzgebiet. Teilweise überschneiden sich Natura 2000-Gebiete mit bereits bestehenden Schutzgebietskategorien. So waren nach Steer (2008) etwa 13 % der Natura 2000-Fläche (Stand 2007) als Nationalpark (Stand 2006) und etwa 14 % als NSG (Stand 2005) ausgewiesen. Viele FFH-Lebensräume sind gleichzeitig gesetzlich geschützte Biotop. Dies

13 http://www.bfn.de/0308_nsg.html

14 http://www.bfn.de/0308_lsg.html

15 Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986)

16 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

17 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

bedeutet aber auch, dass je nach Vorgehensweise der Bundesländer große Teile der Gebiete nicht unter diese verhältnismäßig strengen Schutzkategorien fallen. Für Cross Compliance sind nur Verstöße gegen ordnungsrechtliche Verbote oder behördliche Anordnungen sowie gegen das Verschlechterungsverbot relevant, nicht jedoch Auflagen aus Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes.

Der Vertragsnaturschutz ist ein wichtiges Instrument, um Flächenbewirtschaftung im Sinne der Erhaltungsziele in Kooperation mit den Landwirten zu fördern und den Grundschutz zu ergänzen. Die Tendenz, einen erheblichen Anteil des Schutzes durch freiwillige Maßnahmen sicherzustellen, wird jedoch zunehmend kritisch gesehen (vgl. Niederstadt, 2006). Während Natura 2000-Gebiete einen dauerhaften und flächendeckenden Schutz benötigen, ist die Teilnahme am Vertragsnaturschutz oder an Agrarumweltmaßnahmen nicht verpflichtend, die Verträge sind zeitlich befristet und abhängig von der Sicherstellung einer langfristigen Finanzierbarkeit in angemessener Höhe.

Ein eindeutiges Umbruchverbot von Grünland in Natura 2000-Flächen besteht nur im Fall von Schutzgebietsverordnungen oder Einzelanordnungen, die dies auch verbindlich vorschreiben (s. Cross Compliance-Broschüren der Länder). Ansonsten ist eine Umwandlung von Grünland möglich, wenn „es dadurch nicht zur Verschlechterung des Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen nach Anhang I und Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie bzw. für das Gebiet Wert gebender Vogelarten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie kommt“ (Pickert, 2008). Die Einschätzung der Erheblichkeit bestimmter Vorhaben ist jeweils eine Einzelfallentscheidung der zuständigen Naturschutzverwaltung auf Basis der Erhaltungsziele.

Der Vollzug des Verschlechterungsverbots ist aufgrund der fehlenden Detailfestlegungen für die Naturschutzbehörden viel problematischer als die Durchsetzung von ordnungsrechtlichen, auf die Erhaltungsziele abgestimmten Einzelverboten. Die Landwirte werden zwar dahingehend beraten, vor einer geplanten Nutzungsänderung von Grünland in Natura 2000-Gebieten bei der zuständigen Behörde anzufragen, in der Praxis ist eine solche Vorgehensweise offenbar jedoch nicht die Regel. Der Nachweis einer erheblichen Beeinträchtigung nach erfolgtem Grünlandumbruch kann sich insbesondere bei Umwandlung kleinerer Grünlandflächen oder

bei fehlender Datengrundlage schwierig gestalten. Des Weiteren sind gerade die Unteren Naturschutzbehörden bemüht, Naturschutz in Kooperation mit den Landwirten zu fördern. Hier kann ein Interessenkonflikt mit der Kontrolle und Verfolgung von Verstößen bestehen. Ob die einzelnen Behörden genug Konfliktfreudigkeit und Durchsetzungsfähigkeit besitzen, um einen strikten Vollzug insbesondere beim Fehlen eindeutiger Ver- und Gebote durchzusetzen, kann unter diesen Umständen bezweifelt werden (vgl. auch SRU, 2007; Ökoinstitut, 2008). Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, den Zustand zu erhaltender Lebensraumtypen und Arten alle sechs Jahre darzustellen, und müssen sich für Verschlechterungen rechtfertigen.

Regelungen im Wasserschutz

In sensiblen Gebieten für den Wasserschutz (Uferbereiche, Überschwemmungsgebiete) ist Grünlandumbruch durch die Wassergesetze der Länder reglementiert, in vielen Fällen ist der Umbruch untersagt. Durch die **Neuregelung des Wasserrechts**¹⁸ gültig ab dem 1.3.2010, werden einige Regelungen bundesweit vereinheitlicht. Die Breite von Gewässerrandstreifen im Außenbereich wird auf 5 m festgelegt, Grünlandumbruch ist dort nicht erlaubt. Die zuständige Behörde kann jedoch für Gewässer oder Gewässerabschnitte die Randstreifen aufheben oder eine abweichende Breite festlegen. Als Überschwemmungsgebiete müssen die Landesregierungen mindestens diejenigen Gebiete festlegen, die von einem 100-jährigen Hochwasser betroffen sind sowie Gebiete, die zur Hochwasserentlastung und -rückhaltung beansprucht werden. In diesen Gebieten ist Grünlandumbruch untersagt, die zuständige Behörde kann Ausnahmen jedoch allgemein oder fallweise zulassen.

Für Wasserschutzgebiete bestehen nur in Baden-Württemberg und Niedersachsen landesweite Regelungen innerhalb von Schutzgebietsausgleichsverordnungen mit entsprechenden Umbruchverboten von Grünland zur Nutzungsänderung. In den übrigen Ländern erfolgt eine Festlegung von Auflagen für einzelne Schutzgebiete meist durch die Unteren Wasserbehörden per Rechtsverordnung. 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).

18 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585)



Einschränkungen außerhalb von Schutzgebieten

Laut §5 Abs. 4 BNatSchG, der Grundsätze der guten landwirtschaftlichen Praxis definiert, ist unter anderem „auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen“. Fast alle Bundesländer haben diese Aspekte ausdrücklich in ihre Landesgesetze übernommen oder verweisen explizit auf §5 Abs. 4 BNatSchG. Bußgeldbewehrt sind die jeweiligen Paragraphen der Gesetze jedoch nicht. In Niedersachsen wurde §5 Abs. 4 BNatSchG nicht ins Landesgesetz übernommen.¹⁹

Eine Ordnungswidrigkeit kann jedoch im Fall eines ungenehmigten Eingriffs in Natur und Landschaft²⁰ vorliegen. Diese Eingriffe bedürfen einer Genehmigung. Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen

oder, wenn dies nicht möglich ist, eine Ausgleichszahlung vorgesehen. Die landwirtschaftliche Nutzung im Rahmen der guten fachlichen Praxis wird dabei in keinem Bundesland als Eingriff gewertet. In diesem Zusammenhang wird im Allgemeinen auf die Auflagen, die sich an §5 Abs. 4 BNatSchG anlehnen, verwiesen. Dies heißt im Umkehrschluss, dass ein Grünlandumbruch auf diesen Standorten als Eingriff gewertet werden *könnte*. Solange lediglich auf die gute fachliche Praxis verwiesen wird, ohne eine weitere Konkretisierung vorzunehmen (z.B. die explizite Auflistung bestimmter Vorhaben, die üblicherweise als Eingriff gelten, Kulissen für die betreffenden Flächen oder Verpflichtung zur vorsorglichen verpflichtenden Anzeige von Grünlandumbruch an die zuständigen Naturschutzbehörden), besteht ein großer Ermessensspielraum beim Vollzug. Es ist also fraglich, wie diese Regeln überhaupt vollzogen werden (siehe hierzu auch Plachter et al, 2005).

5.4 Maßnahmen der ländlichen Entwicklung

Agrarumweltmaßnahmen, Zahlungen in benachteiligten Gebieten und Natura 2000-Zahlungen sind überwiegend auf Grünland konzentriert und bieten so Anreize für eine Weiterbewirtschaftung insbesondere von Extensivgrünland. Viele der Maßnahmen fordern außerdem von den teilnehmenden Betrieben, ihre Grünlandfläche nicht zu reduzieren.

So darf bei sämtlichen flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen, die gleichzeitig durch die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit nationalen Mitteln kofinanziert werden, während des Förderzeitraums der Umfang der Grünlandfläche im Betrieb nicht abnehmen (ausgenommen ist Aufforstung). Bei einer gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung darf dieses Grünland nicht in Ackerland umgewandelt werden. Etwa ein Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland, insbesondere Grünland, profitiert von Agrarumweltmaßnahmen, wobei die Unterschiede zwischen den Bundesländern erheblich sind. Gezielte Maßnahmen zum Arten- und Biotopschutz sind zudem Bestandteil

aller Länderprogramme und werden überwiegend auf Grünland angeboten.

Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (und im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie) können zum Ausgleich von Einkommensverlusten gewährt werden, die durch die Umsetzung der betreffenden Richtlinien entstehen. In Deutschland werden diese Zahlungen in acht Bundesländern angeboten²¹, um die Akzeptanz bei den Flächenbewirtschaftern zu erhöhen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen und die jeweiligen Nutzungsbeschränkungen variieren zwischen den Bundesländern; teilweise werden auch weitere hoheitlich geschützte Gebiete in die Förderkulisse mit einbezogen.

Auch andere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung können die Grünlandbewirtschaftung oder ein Management unter Naturschutzgesichtspunkten unterstützen (z.B. investive Maßnahmen oder Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes). Die Maßnahme „Sommerweidehaltung für Rinder“, die auch durch die GAK als umwelt- und tiergerech-

¹⁹ Das Bundesnaturschutzgesetz wurde nach dem Scheitern eines einheitlichen Umweltgesetzbuches im Sommer 2009 novelliert und ist als einheitliches und bundesweit geltendes Regelwerk ab dem 1. März 2010 gültig. Die Vorgaben zur guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft sind im Wortlaut gleich geblieben. Sie entfalten jedoch zukünftig unmittelbare Wirkung, wenn die Bundesländer keine weitergehenden Regelungen treffen.

²⁰ Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§18 Abs.1 BNatSchG). Diese Definition ist überwiegend wörtlich in die Landesgesetze übernommen worden.

²¹ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg & Berlin, Hamburg, Niedersachsen & Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHENNUTZUNG IM WANDEL

tes Haltungsverfahren kofinanziert wird, wird außer in Hamburg seit 2008 auch in Bayern und ab 2010 in Nordrhein-Westfalen angeboten und soll zu einer Beibehaltung der Grünlandbewirtschaftung beitragen. In einigen Ländern bestehen darüber hinaus Moorschutzprogramme²² mit dem Ziel, Moore zu sichern und zu rekultivieren. Hierfür werden Fördermittel, z.T. aus der zweiten Säule, bereitgestellt.

Hohe Preise für Agrarprodukte, wie sie in den Jahren 2007 und 2008 bestanden, und Anreize für den Anbau von Energiepflanzen können die Attraktivität von Agrarumweltmaßnahmen insbesondere für Landwirte mit ackerfähigem Grünland reduzieren. Bei einigen Maßnahmen wurden daher auf nationaler oder Länderebene bereits Prämienanpassungen vorgenommen. Betriebe in sehr marginalen Regionen ohne ackerfähige Standorte haben dagegen weniger Ausweichmöglichkeiten und sind weiterhin stark auf Maßnahmen der zweiten Säule angewiesen. Gleichzeitig steigen die Erwartungen an die ländliche Entwicklung, zu umweltpolitischen Zielen im Bereich Biodiversität, Klima- und Wasserschutz beizutragen. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen des Health Check der GAP zusätzliche Modulationsmittel für die zweite Säule beschlossen. Bezüglich der Verwendung dieser zusätzlichen Mittel besteht aber wie bereits dargestellt eine Konkurrenz zu Maßnahmen zugunsten des Milchsektors und zur Anpassung an den Klimawandel (z.B. Hochwasser- und Küstenschutz).



22 Z. B. Moorschutzkonzept Mecklenburg-Vorpommern, Niedersächsisches Moorschutzprogramm, Niedermoorprogramm Schleswig-Holstein, Moorentwicklungskonzept Bayern.



6 Handlungsbedarf und Empfehlungen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf das Dauergrünland, da hier besonderer Handlungsbedarf abgeleitet und Handlungsoptionen formuliert werden können. Im Falle des Rückgangs der Flächenstilllegung oder der Ausdehnung des Anbaus nachwach-

sender Rohstoffe sind wichtige Entscheidungen bereits gesetzt (Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung, Novelle des EEG), und entsprechend eingeschränkt sind die kurzfristig möglichen Handlungsoptionen.

6.1 Grünland

Grundprobleme beim Erhalt von Dauergrünland

1. Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass eine Umwandlung von Dauergrünland zum Teil auch auf ökologisch sensiblen Standorten stattfindet: in Natura 2000-Gebieten, auf kartiertem Biotopgrünland, auf Moorstandorten und wasserbeeinflussten Böden sowie in Kulissen des Wasserschutzes. Die Umwandlungsrate, also die Veränderung im Verhältnis zur Grünlandfläche, liegt in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten deutlich unterhalb der Rate in anderen Gebieten, was auf eine – wenn auch zum Teil nur begrenzte – Schutzwirkung schließen lässt. Die Ergebnisse legen nahe, dass in einigen Fällen fachrechtliche Regelungslücken bestehen oder die Regelungen unter den sich ändernden Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen sind. Fragen bestehen auch bezüglich des Vollzugs bestehender Vorgaben (z.B. gute fachliche Praxis lt. Bundesnaturschutzgesetz, Verschlechterungsverbot in Natura 2000-Gebieten).
2. Die Saldierung von Grünlandetablierung und Grünlandumwandlung bei der Berechnung des Grünlandflächenanteils nach Cross Compliance eröffnet weiterhin Freiheitsgrade für die regionale Ausweitung der Ackerntzung auf bisherigen Dauergrünlandstandorten, da die Grünlandabnahme landesweit (netto) betrachtet geringer ausfällt. Dies ist vor allem in Ländern relevant, in denen es neben besser ackerbaulich nutzbaren Regionen Gebiete mit Tendenzen zur Grünlandausweitung gibt, etwa auf Mittelgebirgsstandorten. Eine Rolle kann auch die Aktivierung von zuvor nicht gemeldeten Grünlandflächen spielen. Ein erheblicher Teil der im InVeKoS statistisch erfassten Grünlandverluste ist dagegen auf eine Deaktivierung von Grünlandflächen zurückzuführen, d.h. auf die Nichtmeldung von Flächen.

Ein für einzelne Flächen wirksam werdender Schutz durch die einzelbetriebliche Genehmigungspflicht gemäß Cross Compliance greift aufgrund der Saldierung der Grünlandzu- und -abnahme erst entsprechend spät, nämlich wenn der Rückgang des Grünlandanteils in der InVeKoS-Statistik landesweit die 5 %-Marke überschreitet. Selbst nach Einführung der Genehmigungspflichten für Grünlandumwandlung und Bindung an die Neuetablierung von Dauergrünland besteht über Cross Compliance kein verlässlicher Schutz für wertvolle Flächen, da nach Abschaffung der Flächenstilllegung ausreichend „Reservefläche“ zur Verfügung steht, die z. T. keine ackerbauliche Nutzungswürdigkeit aufweist und zu Dauergrünland umdeklariert werden kann, um im Gegenzug ackerfähige Grünlandstandorte umzubrechen. In den ersten zwei Jahren nach der Agrarreform waren nicht zuletzt Moorböden und grundwasserbeeinflusste Böden von der Grünlandumwandlung zu Ackerland betroffen. Diese Entwicklung könnte auch nach Einführung einzelbetrieblicher Genehmigungspflichten für Grünlandumwandlung weiter voranschreiten.

3. Die für den Naturschutz wertvollen Flächen, die ein extensives Management oder eine angepasste Pflege benötigen, werden teilweise zu „Problemflächen“, was ein Anlass sein kann, sie aus dem landwirtschaftlichen Betrieb auszugliedern bzw. aufzugeben. Aufgrund von Cross Compliance können insbesondere schwer zu pflegende Flächen (z.B. Streuwiesen, Grünland auf Steilhängen, Flächen mit einer Vielzahl von Landschaftselementen) und Flächen, die sehr extensiv beweidet werden oder deren Bewirtschaftung potenziell mit hohen Auflagen verbunden ist (z.B. Natura 2000), aus Sicht der Landwirte ein Risiko darstellen, da Verstöße gegen Auflagen durch Cross Compliance prozentuale Abzüge auf die ge-

samten Direktzahlungen eines Betriebs nach sich ziehen können (s. auch DVL & NABU, 2009). Manche Flächen sind zudem nicht beihilfeberechtigt (z.B. Heiden, im Rahmen des Biotopschutzes gepflegte Flächen²³) oder können ihre Beihilfeberechtigung verlieren (z.B. beim Überhandnehmen von Landschaftselementen).

Empfehlungen

Der Grünlandschutz fällt in die Zuständigkeit der Umweltpolitik (insbesondere im Natur- und Wasserschutz, zukünftig möglicherweise auch im Klimaschutz) sowie der Agrarpolitik. Im Bereich Naturschutz bestehen fachliche Kenntnisse und die Aufgabe, insbesondere sensible Standorte zu erhalten und diesbezügliche gesetzliche Vorgaben zu vollziehen. Auch die Agrarpolitik ist in der Pflicht: Die GAP beeinflusst durch ihre Förderpolitik der ersten und zweiten Säule einen Großteil der Grünlandflächen; es ist zudem das erklärte Ziel der EU, den Erfordernissen des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken, also auch der GAP, Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund richten sich Empfehlungen sowohl an die Agrar- als auch an die Umweltpolitik.

Schutz vor Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland:

- Der Schutz von ökologisch besonders wertvollem Grünland gegen eine Umwandlung in Ackerland hat eine hohe Priorität. Zur Sicherung dieser Restbestände sollte ein Grundschutz durch ordnungsrechtliche Maßnahmen bestehen. Dies betrifft insbesondere Niedermoorstandorte, Grünland auf wasserbeeinflussten Böden, kartiertes Biotopgrünland und Lebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie sowie Grünland auf erosionsgefährdeten Flächen. Voraussetzung hierfür sind eindeutige Kulissen. Fachrecht und Schutzgebietsverordnungen sollten hinsichtlich klarer Regelungen überprüft werden (z.B. gute fachliche Praxis nach Bundesnaturschutzgesetz, Eingriffsregelung, Umsetzung von Natura 2000), die einen wirksamen Vollzug möglich machen.
- Unterstützt werden könnte der Vollzug solcher Regelungen durch eine allgemeine Anzeigepflicht vor einer Umwandlung für Dauergrünland auf allen

Standorten, die von Fachbehörden des Natur- und Wasserschutzes als prioritär eingestuft werden (z.B. Natura 2000-Gebiete, Moorstandorte, erosionsgefährdete Flächen). Dies würde den Informationsstand der Fachbehörden verbessern und den Landwirten Rechtssicherheit verschaffen.

- Eine Anpassung des Fachrechts ist langwierig. Eine generelle Anzeigepflicht für die Umwandlung von Dauergrünland und flächenspezifische Umbruchverbote für besonders sensible Gebiete könnten über Cross Compliance, auch unabhängig vom Erreichen der 5%-Grenze, kurzfristig und landesweit verbindlich durchgesetzt werden. Dazu müsste das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz auf Bundesebene angepasst und eindeutig definierte Kulissen ausgewiesen werden. Eine Bindung derartiger Auflagen an die Betriebsprämie würde vermeiden, dass Direktzahlungen in vollem Umfang gewährt werden, wenn Flächen durch die Umwandlung von Dauergrünland in Hinblick auf ökologische Funktionen stark beeinträchtigt wurden. Allerdings können Auflagen, die allein über Cross Compliance bestehen, durch Ausgliederung von Flächen aus einem Betrieb und Verzicht auf die Betriebsprämie umgangen werden.
- Auf entwässerten Moorböden setzt auch eine Grünlandnutzung erhebliche Mengen von Treibhausgasen frei, obgleich weniger als eine Ackernutzung. Eine Wiedervernässung dieser Flächen bietet bedeutende Vorteile für Klima- und Naturschutz. Wo eine entsprechende Renaturierung stattfinden soll, bedeutet dies im Allgemeinen eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung und bedarf entsprechender finanzieller Unterstützung.
- Auch andere Umwandlungsoptionen für Grünland können ihre Berechtigung auf Flächen haben, wo sie dem Naturschutz nicht entgegenstehen und eine wirtschaftliche Nutzung oder ökologische Vorteile ermöglichen. Beispiele sind die Aufforstung, die Etablierung von Kurzumtriebsplantagen zur energetischen Nutzung, die Förderung halboffener Weidelandschaften oder möglicherweise natürliche Sukzession. Derartige Optionen sind je nach lokalen Bedingungen und den daraus resultierenden ökologischen Auswirkungen abzuwägen.

²³ Eine grundsätzliche Entscheidung zur Beihilfefähigkeit von Naturschutzflächen, die sich aus der Klage einer Schäferei in Rheinland-Pfalz ergab, liegt inzwischen beim Europäischen Gerichtshof.



Anreize zur Weiterbewirtschaftung von Grünland:

- Zur Sicherung einer angepassten Bewirtschaftung oder Pflege von artenreichem Grünland sind gezielte freiwillige Anreizmaßnahmen erforderlich. Auch im Fall von Grünland in bestimmten Schutzkulissen, in denen Umbruch untersagt ist, ist darüber hinaus eine finanzielle Förderung des erwünschten Managements unverzichtbar, um eine Aufgabe der Fläche zu vermeiden. Fördermaßnahmen aus der zweiten Säule sind hier zentral. Eine Vielzahl von Maßnahmen kann zum Einsatz kommen und je nach lokalen und regionalen Gegebenheiten und Standorten ausgestaltet werden (z.B. Weideprämie, extensive Beweidungskonzepte, ergebnisorientierte Förderung von artenreichem Grünland, Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, Limitierung von Düngung und Pflanzenschutz sowie Auflagen zum Schnittzeitpunkt). Aus Sicht des Naturschutzes sollten entsprechende Maßnahmen bei der künftigen Ausgestaltung der Agrarpolitik eine hohe Aufmerksamkeit erhalten. Für eine gute Akzeptanz sind attraktive Prämien und ein verlässliches und langfristiges Angebot der Maßnahmen Voraussetzung. Da mit der zweiten Säule viele Ziele verbunden sind, das Budget jedoch begrenzt ist, sollten Synergieeffekte mit anderen Umweltzielen, die beim Grünlandschutz vielfach vorhanden sind, besondere Beachtung finden. Eine Verknüpfung verschiedener Maßnahmen der zweiten Säule ist sinnvoll, um regionale Ansätze zu unterstützen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000, Erhaltung des Ländlichen Erbes, Förderung von Investitionen, Beratung, Diversifizierung, LEADER).
- Die energetische Nutzung von Grünland spielt momentan keine bedeutende Rolle, kann aber eine Alternative zu einer wirtschaftlichen Nutzung von Grünland bieten, wo sich andere Nutzungsformen (z.B. über Viehhaltung) zurückziehen. Signale aus der Energiepolitik sowie die gezielte Beratung von Biogasbetreibern wären ein wichtiger Beitrag zur Ausweitung dieses Nutzungszweiges. Allerdings eignet sich zur Vergärung insbesondere intensiv erzeugtes Mähgut. Aber auch der Aufwuchs von artenreichen Wiesen kann in angepassten Biogasanlagen als Substrat mit Erfolg eingesetzt werden²⁴. Die energetische Verwertung von Landschaftspflegerückständen (Vergärung oder Verbrennung) ist jedoch aufgrund der geringeren Eignung dieser Rohstoffe und der häufig geringen Mengen, die vor Ort anfallen, bislang nicht die Regel.
- Um auf naturschutzfachlich wertvollen Grünlandflächen eine Bewirtschaftung oder Pflege nicht zu erschweren, sollte die Mindestpflege durch Cross Compliance für derartige Flächen so flexibel gestaltet sein, dass auch sehr extensives Management möglich ist, wenn es naturschutzfachlich vertretbar ist (z.B. halboffene Weidelandschaften, Ausnahmen von der jährlichen Mulchpflicht). Generell besteht die Möglichkeit, solche Ausnahmen zuzulassen. Maßnahmen innerhalb von Plänen und Projekten im Rahmen von Natura 2000-Flächen sowie Vereinbarungen im Rahmen von Agrarumwelt- und vergleichbaren Programmen gelten in den Bundesländern als bereits genehmigt.
- Auch eine restriktive Auslegung der Prämienberechtigung von Flächen, bei denen die landwirtschaftliche Produktion nicht im Vordergrund steht, hemmt die Bewirtschaftung und Pflege naturschutzfachlich wertvoller Grünlandflächen (siehe hierzu auch DVL & NABU, 2009). Die Agrarverwaltungen sind bestrebt, das Risiko von Anlastungen durch die EU, das sich aufgrund der Förderung nicht eindeutig beihilfefähiger Flächen ergibt, zu minimieren. Eine Abgrenzung von Landschaftspflege- und Naturschutzleistungen gegenüber der landwirtschaftlichen Flächennutzung steht allerdings im Konflikt mit der Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft und berührt damit die Rechtfertigung der EU-Beihilfen.
- Die Ausweitung der Beihilfefähigkeit ab 2010 durch die EU-Verordnung 73/2009 (mit der Regeln für die Gewährung von Direktzahlungen festgelegt werden), betrifft nur Flächen, für die im Jahr 2008 ein Zahlungsanspruch bestand, und die infolge der Anwendung der Vogelschutz-, der FFH- oder der Wasserrahmen-Richtlinie nicht mehr der Begriffsbestimmung für „beihilfefähig“ entsprechen. Es bleibt abzuwarten, wie weit diese Regelung ausgelegt wird. Eine alternative Option für die Sicherstellung eines Flächenmanagements wäre, nicht eindeutig in der ersten Säule beihilfefähige Flächen allein über Maßnahmen der zweiten Säule zu fördern. Entsprechende Förderangebote müssen dann allerdings ausreichend attraktiv und verlässlich sein.

²⁴ Siehe auch DVL (2008): Best Practice. Erfolgsmodelle energetischer Nutzung von Biomasse aus der Landschaftspflege, Broschüre

6.2 Weiterentwicklung des Kontrollsystems für Landschaftselemente

- Die Integration der Landschaftselemente in das Fördersystem der ersten Säule hat sich aus Naturschutzsicht grundsätzlich bewährt. Mit dem neu geschaffenen Anreizsystem wurde ein Ansatzpunkt im Sinne einer multifunktionalen Landbewirtschaftung etabliert. Unter den Rahmenbedingungen einer möglichen Intensivierung der Produktion liegt ihre Bedeutung in der Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt. Ähnlich wie im Falle naturschutzfachlich wertvoller Grünlandflächen gilt auch bei Landschaftselementen, dass die Sorge vor hohen Pflegekosten sowie die Androhung von Sanktionen negative Effekte auf die Integration solcher Flächen in die Förderanträge haben kann. Dies wäre eine mögliche Erklärung dafür, dass nicht alle Landwirte die an ihre Flächen angrenzenden Landschaftselemente in den InVeKoS-Anträgen melden.
- Die Wirkung der mit den Cross Compliance-Auflagen verbundenen Kontrollmechanismen zur Erhaltung der Landschaftselemente lässt sich noch nicht beurteilen, und auch die zukünftige Entwicklung unter den Rahmenbedingungen der beobachteten Landnutzungsintensivierung ist nur schwierig einzuschätzen. Zum Umfang und zur Erhaltung von Landschaftselementen in der Agrarlandschaft lagen bis zur Einführung des neuen InVeKoS-Systems nur wenige Erkenntnisse vor. Ein umfassender Schutz von Landschaftselementen sollte in Verbindung mit anderen Naturschutzinstrumenten umgesetzt werden und bereits verfügbare Datengrundlagen nutzen. Dazu wäre die Weiterentwicklung des Kontrollsystems ähnlich des Schleswig-Holsteiner Modells durch Aufbau eines Landschaftselemente-Katasters geeignet, das gemeinsam von Landwirtschafts- und Naturschutzverwaltung genutzt wird und neben den Cross Compliance-Kontrollen auch zur Fachrechtskontrolle dienen kann.





6.3 Einsatz der Agrarumweltförderung in Zielgebieten des Naturschutzes

Wie anhand der Förderflächenanteile in verschiedenen Gebietskategorien aufgezeigt wurde, werden Fördermittel auf Schutzgebiete und Biotopflächen konzentriert. Damit leistet die Förderung einen wichtigen Beitrag zur

Erhaltung und Pflege dieser Flächen. Ein Ersatz für den Grundschutz in Schutzgebieten ist die Förderung indes nicht, da die Förderflächenanteile kaum 50 % der jeweiligen Schutzgebietsfläche überschreiten.

6.4 Nutzbarkeit von InVeKoS-Daten

- Im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems werden mit erheblichem Aufwand jährlich aktualisierte und hoch aufgelöste Datenbestände über die landwirtschaftliche Flächennutzung in Deutschland zusammengetragen, die weit über die Primärverwendung zur Durchführung der Direktzahlungen hinausgehende Nutzungsmöglichkeiten aufweisen. Es wäre wünschenswert, dass die Verwaltungen den Mehrwert der InVeKoS-Systeme erkennen und die immanenten Potenziale nutzbar machen würden. Wie in dieser Studie aufgezeigt, entsteht der Mehrwert vor allem durch Verschneidung mit weiteren, meist umweltbezogenen Fachdatensätzen. Da aber die Nutzungsmöglichkeiten des Systems derzeit begrenzt sind, wäre für die Ausschöpfung aller Potenziale z.T. eine Änderung der Zweckbindung durch eine Novelle des InVeKoS-Datengesetzes notwendig. Die Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ist dabei weiterhin geboten.
- Die in der Studie aufgezeigten Auswertungsmöglichkeiten sind mit hohem Arbeitsaufwand verbunden und können im Routinegeschäft der Verwaltungsbehörden nicht bewältigt werden. Neben den erforderlichen Einstiegsinvestitionen für Know-how und Arbeitszeit wäre in der Verwaltung eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachressorts erforderlich. Hinsichtlich seiner Kontrollfunktionen sind die Möglichkeiten des Systems derzeit in vielen Ländern noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Gezielt ausgebaut und zu einem Monitoringsystem entwickelt werden könnte das Einsatzgebiet der Cross Compliance-Kontrollen, z.B. wie aufgezeigt in Bezug auf den Grünlanderhalt. Es sollte in diesem Zusammenhang möglich sein, InVeKoS-Daten für Kontrollen bezüglich des Verschlechterungsverbots in FFH-Gebieten zu nutzen – ein Aspekt, der relevant für Cross Compliance ist, bei dem bisher allerdings keine systematischen Kontrollen vorgesehen sind. Zudem empfiehlt es sich, zur Unterstützung von Fachrechtskontrollen behördenübergreifende Datenzugänge zu schaffen (s. Landschaftselemente-Kataster).
- Der Ausbau des GIS-basierten Flächenreferenzsystems des InVeKoS hin zu einem Informationssystem, das sowohl von der Verwaltung als auch von den Landbewirtschaftern gleichermaßen genutzt werden kann, stellt eine weitere sinnvolle Anwendung dar. Ansätze einer solchen Weiterentwicklung sind in den Ländersystemen schon vorhanden. So können etwa Schutzgebietsinformationen oder Förderkulissen im Feldblockfinder visualisiert werden. Noch weiter ginge aber eine Umsetzung, mit der Umweltinformationen direkt an das Referenzsystem und damit an Feldblock, Schlag oder Flurstück gebunden werden. Damit könnten Nutzungsrestriktionen oder Bewirtschaftungsempfehlungen für jede Flächeneinheit unmittelbar abgelesen werden. In einigen Ländern gibt es bereits Anwendungsbeispiele für den Erosionsschutz.
- Darüber hinaus liegen in den Informations- und Auswertungsmöglichkeiten des Systems Potenziale für eine regionale Beobachtung und Steuerung der Flächennutzungsentwicklung. Im Wasserschutz etwa werden InVeKoS-Daten bereits für die Programmplanung und zur Prioritätensetzung genutzt. Schließlich hat die Studie gezeigt, dass Wirkungen der Agrarpolitik auf den Flächennutzungswandel räumlich disaggregiert ablesbar werden. Die im vorgestellten Projekt umgesetzten Maßnahmen im GIS- und Statistikbereich können künftig genutzt werden, um schneller und mit deutlich weniger Zusatzaufwand Zeitreihen zur Entwicklung der Flächennutzung zu analysieren.

6.5 Fazit und Ausblick

Anhand des Dauergrünland-Beispiels zeigt sich, dass Landnutzungsentscheidungen eine Reihe verschiedener Umweltziele berühren. Die Erhaltung des Grünlands auf prioritären Standorten dient dem Schutz von Biodiversität und Landschaft, dem Wasserschutz, dem Erosionsschutz und, vor allem im Falle der Moorböden, dem Klimaschutz. Bis 2005 war die agrarpolitische Beihilfeberechtigung für Ackerkulturen stark eingeschränkt, wenn es sich um bis Ende 1991 als Grünland genutzte Flächen handelte. Diese Regelung hat zur Grünlanderhaltung beigetragen. Die schnelle Veränderung der Rahmenbedingungen für die Agrarproduktion in den letzten Jahren und die Flexibilisierung der Förderfähigkeit nach Einführung der entkoppelten Flächenprämien haben seit 2005 zu einem verstärkten Druck auf das Grünland

und zu einer erhöhten Dynamik des Flächennutzungswandels geführt. Zu einer beschleunigten Umwandlung von Grünland in Ackerland kommt es dabei auch auf Standorten, auf denen dies wie im Falle der Moorböden aus umweltpolitischen Gründen nicht erwünscht ist. Die Analysen haben gezeigt, dass allein die Benennung von natur- und wasserschutzpolitischen Schutzziele ohne Konkretisierung von Auflagen und Kulissen keinen wirksamen Schutz wertvoller Grünlandflächen gewährleistet. Deklarierte Schutzziele des Natur- und Wasserschutzes sollten daher bezüglich ihrer Konkretisierung und Wirksamkeit überprüft werden. Ein solcher Prozess kann aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten allerdings einige Jahre in Anspruch nehmen.





Mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem hat die Agrarpolitik ein sehr genaues und zeitnahes Monitoringinstrument an der Hand, mit dem Cross Compliance-Mechanismus ferner ein Sanktionsinstrument, und mit den Agrarumweltmaßnahmen und anderen Maßnahmen der zweiten Säule positive Anreizinstrumente, mit deren Hilfe schon heute eine gezieltere Flächennutzungspolitik umsetzbar wäre. Voraussetzung dafür ist, dass Entwicklungen, wie sie für das Grünland beschrieben worden sind, als Problem anerkannt werden, und dass vor diesem Hintergrund die Cross Compliance-Regelungen problem- und lösungsorientiert angepasst und umgesetzt werden.

Die EU setzt für das Grünlanderhaltungsgebot nach Cross Compliance nur Mindestbedingungen fest. Wird eine möglichst wenig restriktive Umsetzung zur formalen Erfüllung der EU-Auflagen angestrebt („1:1-Umsetzung“), entsteht trotz allem erheblicher bürokratischer Aufwand, jedoch mit geringer Wirkung. Die Chance, dieses Instrument im Sinne einer Integration von Umweltbelangen in die GAP für Ziele im Natur-, Wasser- und Klimaschutz zu nutzen, wird nicht ausgeschöpft. Eine stärkere Integration von Umweltzielen spielt auch eine Rolle in der Diskussion um eine zukünftige Rechtfertigung von Zahlungen aus der ersten und zweiten Säule. Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten zeigen, dass wirksamere Auflagen zum Grünlandschutz unter Cross Compliance möglich sind.

Im Sinne des Leitbilds einer multifunktionalen Landwirtschaft sollten naturschutzfachlich wertvolle Flächen, die von landwirtschaftlicher Nutzung und Pflege abhängen, besser in das Agrarfördersystem integriert werden. Derzeit erhält den vorliegenden Analysen zufolge ein Teil dieser Flächen keine Förderung aus der ersten Säule. Diese Flächen machen nur einen geringen Anteil an der gesamten Förderfläche aus, erfüllen aber wichtige Funktionen zur Erhaltung der Biodiversität und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Sollte es bei einem Ausschluss solcher Naturschutzflächen mit eingeschränkter oder fehlender Beihilfefähigkeit bleiben, werden Mittel der zweiten Säule der GAP benötigt, um das vorgesehene Flächenmanagement zum Beispiel mit Hilfe von Agrarumweltmaßnahmen zu gewährleisten. Ein Ausschluss von Zahlungen der ersten Säule dürfte die Attraktivität des Flächenmanagements allerdings empfindlich mindern und wird über Maßnahmen der zweiten Säule kaum zu kompensieren sein. Auflagen und Kontrollen können die Bereitschaft weiter herabsetzen, Naturschutzflächen und Landschaftselemente in die Betriebsfläche zu integrieren. Vor diesem Hintergrund sollten Anreizmechanismen entwickelt werden, durch die das angestrebte Flächenmanagement naturschutzfachlich wertvoller Landschaftsbestandteile als „öffentliche Leistung“ künftig besser gewährleistet werden kann.







Literatur

- Alliance Environnement (2007): Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part II: Replies to Evaluation Questions – 27/7/2007. Im Internet unter:
<http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross_compliance/index_en.htm>
- BMELV (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland. Ausgabe 2006
- BMELV (2008): Ergebnis der Gesundheitsüberprüfung der GAP
<<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/383364/publicationFile/22146/StatementHealthCheck.pdf>>
- DG Agri (2009): Agricultural commodity markets - Outlook 2009-2018 (Jul 2009). A comparative analysis of projections published by OECD & FAO, Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), US Department for Agriculture (USDA)
- DVL (2008): Naturschutzförderung in den deutschen Bundesländern – ein Überblick. [online] <http://www.landschaftspflegeverband.de/uploads/media/Laendertab_Natura2000.pdf>
- DVL & NABU (2009): Integration naturschutzfachlich wertvoller Flächen in die Agrarförderung. DVL-Schriftenreihe „Landschaft als Lebensraum“, Heft 16, Ansbach
- EEA (2007): Estimating the environmentally compatible bioenergy potential from agriculture. EEA Technical report 12/2007
- EC (2007): European Commission: The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets. European Communities, Directorate-General for Agriculture and Rural Development
- Europäischer Rechnungshof (2008): Ist die Cross Compliance Regelung wirksam? Sonderbericht 8/2008, Luxemburg
- Gömänn H, Heiden M, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur O, Offermann F, Osterburg B, Salamon P (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Legislativvorschläge. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 12/2008
- IEA Bioenergy (2006): IEA Bioenergy: Task38: 2006: 03. The role of Soil Carbon in the GHG balance of bioenergy systems <ieabioenergy-task38.org>
- Mitchell, D. (2008): A Note on Rising Food Prices. Washington, DC: World Bank
- Niederstadt, F. (2006): Leitfaden des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000
- 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, Arbeitsber. vTI-Agrarökonomie 2008/03
- OECD-FAO (2008): The OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017. OECD-FAO 2008
- Ökoinstitut (2008): Umweltrecht ohne Umsetzer? Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen.
- Pickert, J. (2008): Förderrechtliche und naturschutzfachliche Bewertungskriterien zum Grünland und zum Grünlandumbruch. Text der Schreibens von Herrn Dr. Pickert vom MLUV an die Landkreise vom 28. März 2008; <http://209.85.135.104/search?q=cache:EH3kLElkZ4kJ:www.oberhavel.de/documents_download/480c2c9b919b6.doc+%22F%C3%B6rder+rechtliche+und+naturschutzfachliche+Bewertungskriterien+zum+Gr%C3%BCnland+und+zum+%22&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de>
- Plachter H, Stachow U, Werner A (2005): Methoden zur naturschutzfachlichen Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft. Schriftenreihe Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 7. Bundesamt für Naturschutz
- Rösch C, Raab K, Skarka J, Stelzer V (2007): Energie aus dem Grünland – eine nachhaltige Entwicklung? Wissenschaftliche Berichte FZKA 7333
- SRU (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. SRU Sondergutachten.
- Steer, U., Scherfose, V., Balzer, S. (2008): Ausgewählte Aspekte des deutschen Schutzgebietssystems. In: Natur und Landschaft, 83. Jhrg. Heft 3, S.93-100
- Thomas F, Denzel K, Hartmann E, Luick R, Schmoock K (2009): Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme. BfN-Skripten 253
- UNEP – United Nations Environment Programme (2007): Global Environment Outlook GEO-4. Environment for Development. Nairobi: UNEP.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2009): Welt im Wandel – Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. WBGU, Berlin

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)

Bundesweites Netz an Kompetenz

Der DVL ist der Dachverband von über 140 Landschaftspflegeverbänden, Biologischen Stationen, Lokalen Bündnissen und vergleichbaren Organisationen und sorgt als solcher für ein funktionierendes Netzwerk und regen Wissensaustausch. Landschaftspflegeverbände übernehmen als regionale Aktionsbündnisse zahlreiche Aufgaben für Menschen und Natur vor Ort. In ihre Projekte fließen langjährige Erfahrungen, Kreativität und Kompetenz.

Drittelparität als stabiles Fundament

Eine ausgewogene und faire Konstruktion, die Vertrauen schafft: Landschaftspflegeverbände sind freiwillige Zusammenschlüsse von Vertretern des Naturschutzes, der Landwirtschaft und der Kommunalpolitik, die gemeinsam den unverwechselbaren Charakter ihrer Landschaftsräume und die regionale Vielfalt bewahren und entwickeln wollen. Das gleichberechtigte Wirken der drei gesellschaftlichen Gruppen ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Vielfältiges Aufgabenspektrum

Das Aufgabenspektrum der Landschaftspflegeverbände ist vielfältig: Biotopverbund, Landschaftspflege, Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen, Betreuung von Natura 2000-Gebieten, Artenschutzmaßnahmen, regionale Vermarktungskonzepte, Umweltbildung und weitere Kernaufgaben. Die Bandbreite der Aktivitäten der Landschaftspflegeverbände und der direkte Kontakt zu den Beteiligten ermöglichen erstaunliche Synergieeffekte.



NABU vor Ort

NABU Baden-Württemberg
Tübinger Straße 15, 70178 Stuttgart
Tel. 07 11.9 66 72-0
Fax 07 11.9 66 72-33
NABU@NABU-BW.de
www.NABU-BW.de

NABU-Partner Bayern - Landesbund für Vogelschutz
(LBV) Eisvogelweg 1, 91161 Hilpoltstein
Tel. 0 91 74.47 75-0
Fax 0 91 74.47 75-75
Info@LBV.de
www.LBV.de

NABU Berlin
Wollankstraße 4, 13187 Berlin
Tel. 0 30.9 86 41 07 oder 9 86 08 37-0
Fax 0 30.9 86 70 51
LvBerlin@NABU-Berlin.de
www.NABU-Berlin.de

NABU Brandenburg
Lindenstraße 34, 14467 Potsdam
Tel. 03 31.2 01 55-70
Fax 03 31.2 01 55-77
Info@NABU-Brandenburg.de
www.NABU-Brandenburg.de

NABU Bremen
Contrescarpe 8, 28203 Bremen
Tel. 04 21.3 39 87 72
Fax 04 21.33 65 99 12
Info@NABU-Bremen.de
www.NABU-Bremen.de

NABU Hamburg
Osterstraße 58, 20259 Hamburg
Tel. 0 40.69 70 89-0
Fax 0 40.69 70 89-19
NABU@NABU-Hamburg.de
www.NABU-Hamburg.de

NABU Hessen
Friedenstraße 26, 35578 Wetzlar
Tel. 0 64 41.6 79 04-0
Fax 0 64 41.6 79 04-29
Info@NABU-Hessen.de
www.NABU-Hessen.de

NABU Mecklenburg-Vorpommern
Arsenalstr. 2, 19053 Schwerin
Tel. 03 85.7 58 94 81
Fax 03 85.7 58 94 98
LGS@NABU-MV.de
www.NABU-MV.de

NABU Niedersachsen
Alleestr. 36, 30167 Hannover
Tel. 05 11.91 10 5-0
Fax 05 11.9 11 05-40
Info@NABU-Niedersachsen.de
www.NABU-Niedersachsen.de

NABU Nordrhein-Westfalen
Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf
Tel. 02 11.15 92 51-0
Fax 02 11.15 92 51-15
Info@NABU-NRW.de
www.NABU-NRW.de

NABU Rheinland-Pfalz
Frauenlobstraße 15-19, 55118 Mainz
Tel. 0 61 31.1 40 39-0
Fax 0 61 31.1 40 39-28
Kontakt@NABU-RLP.de
www.NABU-RLP.de

NABU Saarland
Antoniusstraße 18, 66822 Lebach
Tel. 0 68 81.93 61 9-0
Fax 0 68 81.93 61 9-11
LGS@NABU-Saar.de
www.NABU-Saar.de

NABU Sachsen
Löbauer Straße 68, 04347 Leipzig
Tel. 03 41.23 33 13-0
Fax 03 41.23 33 13-3
Landesverband@NABU-Sachsen.de
www.NABU-Sachsen.de

NABU Sachsen-Anhalt
Schleiufer 18a , 39104 Magdeburg
Tel. 03 91.5 61 93-50
Fax 03 91.5 61 93-49
Mail@NABU-LSA.de
www.NABU-LSA.de

NABU Schleswig-Holstein
Färberstraße 51, 24534 Neumünster
Tel. 0 43 21.5 37 34
Fax 0 43 21.59 81
Info@NABU-SH.de
www.NABU-SH.de

NABU Thüringen
Leutra 15, 07751 Jena
Tel. 0 36 41.60 57 04
Fax 0 36 41.21 54 11
LGS@NABU-Thueringen.de
www.NABU-Thueringen.de



Die vorliegende Studie ist Ergebnis eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens, das die flächenbezogenen Auswirkungen der in 2003 beschlossenen EU-Agrarreform aus Sicht des Naturschutzes analysiert hat. Beispielhaft für vier Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) wurden dabei die Daten aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) mit weiteren Fachdaten des Naturschutzes kombiniert. Im Vordergrund der Auswertung stand die Frage, inwieweit naturschutzfachlich wertvolle Flächen von einer Änderung bzw. Intensivierung der Landnutzung betroffen sind und in welchem Umfang diese Flächen in die Agrarförderung integriert wurden.

Aus der Analyse werden zahlreiche Handlungsempfehlungen mit Blick auf eine Weiterentwicklung der Agrar- und Umweltpolitik abgeleitet. Dabei wird auch auf die jüngsten Entwicklungen in der Landnutzung (höhere Erzeugerpreise, vermehrter Anbau von Energiepflanzen) eingegangen.