

# Die Zukunft der Grünlandbewirtschaftung: Wenden oder nicht wenden?

Funktionen – Probleme – Ziele – Instrumente

von Jürgen Strodthoff

*In allen Bereichen der Landwirtschaft wird diskutiert, wie eine Agrarwende auszusehen habe. Dieser Artikel zeigt für das Grünland auf, wo die Probleme der momentanen Nutzung liegen, welche zum Teil unterschiedlichen Ziele mit einer Agrarwende verfolgt werden und welche Instrumente zur Verfügung stehen, um Veränderungen in Gang zu bringen. Die Rahmenbedingungen, innerhalb derer aktiv gesteuert werden kann, werden herausgearbeitet. Der Grünlandprämie wird besondere Beachtung geschenkt.*

## „Multifunktionale“ Ziele der Grünlandbewirtschaftung und ihre Widersprüche

Ein gesellschaftlicher Konsens in Bezug auf finanzielle Förderung und entsprechende agrarpolitische Instrumente ist in Zukunft nur über die Hervorhebung der Multifunktionalität herzustellen, denn Transferleistungen lassen sich nicht mehr allein mit den Notwendigkeiten der Produktion rechtfertigen. Briemle und Elsässer (1997) unterscheiden beispielsweise folgende Funktionen des Grünlandes: Primärproduktion und Erzeugung von Raufutter, Wasserschutz, Boden- und Erosionsschutz, Bio-Indikation, Naturschutz und ökosoziale Wirkungen. Im Folgenden werden die Primärproduktion sowie der Wasser- und der Naturschutz exemplarisch herausgestellt, um die Probleme und teilweise widersprüchlichen Anforderungen an das Grünland herauszuarbeiten.

### Primärproduktion

Gräser und Kräuter des Grünlands werden durch den Wiederkäuer in Form von Milch, Fleisch und Wolle veredelt und so erst für den Menschen nutzbar gemacht. Ziel der Grünlandbewirtschaftung ist es letztendlich, auf diese Weise einen Einkommensbeitrag zu erwirtschaften.

Mit 15 % der Bundesfläche oder etwas über 5 Mio. Hektar (1996) ist das Grünland in Deutschland nach Ackerland und Wald die drittgrößte Landnutzungsform. Der Flächenumfang ist leicht rückläufig, wobei in den letzten Jahren besonders der Anteil der Weiden zurückgegangen ist (Abb. 1). Blieb die Silomaisproduktion auf dem Ackerland

in den letzten Jahren auf konstant hohem Niveau, so war die Fläche sonstiger Ackerfutterpflanzen (z. B. Klee gras, Futterrüben) stark rückläufig.

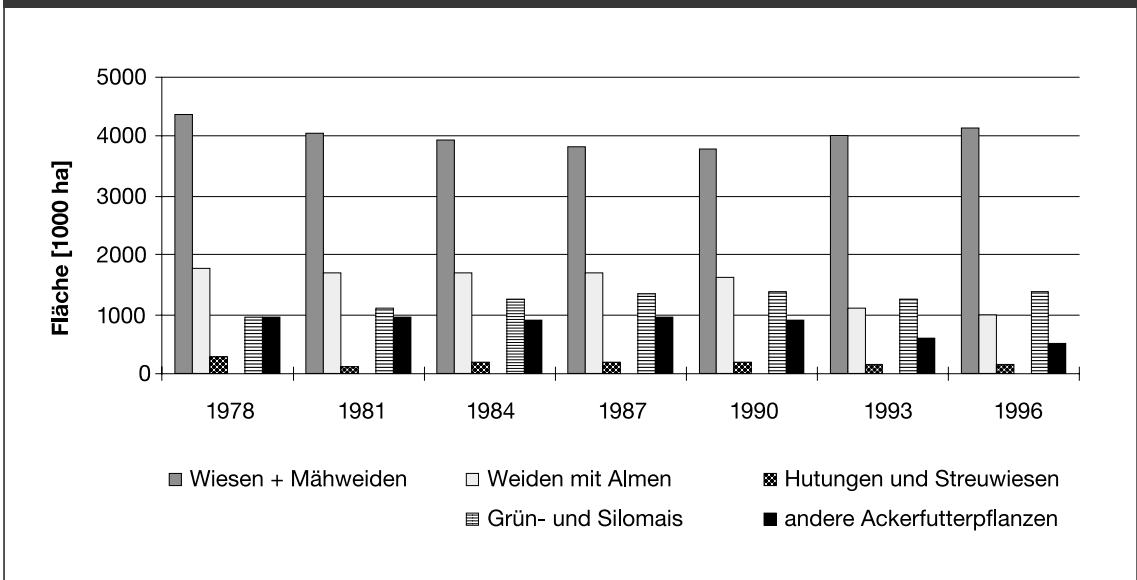
Die aufgezeigte sinkende Tendenz in der Produktion von Raufutter ist eine Folge der ebenfalls rückläufigen Zahl an Milchkühen und deren Nachzucht (Abb. 2).

Bei konstanter Milchmenge insgesamt ist die Verringerung der Kuhzahl Ausdruck der Steigerung der Milchleistung pro Kuh. Der Anstieg der Mutterkuh- sowie der Pferdehaltung konnte diesen Verlust an Grünlandverwertern nur zu einem geringen Teil kompensieren.

Ca. 3/4 der Verkaufserlöse aus der Rindviehhaltung entfallen in den letzten Jahren auf die Milchproduktion (BMVEL). Gewinne konnten Futterbaubetriebe aufgrund der Milchquotierung ohne größere Jahresschwankungen realisieren, wobei allerdings seit Mitte der 90er Jahre im Vergleich zu den Betriebstypen Marktfrucht und Veredlung durchschnittlich geringere Gewinne erzielt wurden (Abb. 3). Während der Milchpreis durch die Milchquotenregelung auf relativ stabilem Niveau gehalten werden konnte, gab es auf dem Rindfleischmarkt verschiedene Preis- und damit Rentabilitätseinbrüche, zuletzt hervorgerufen durch die ersten BSE-Fälle in Deutschland seit November 2000.

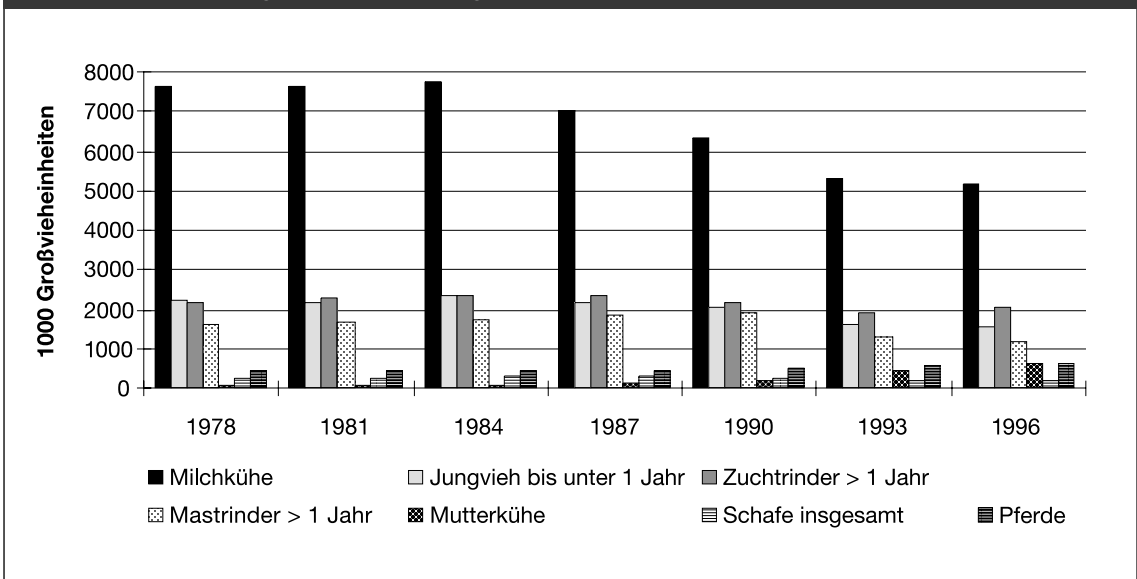
Besonders seit der EU-Agrarreform von 1992 genießt der Silomaisanbau gegenüber der Grünlandnutzung relative Vorzüglichkeit, da Silomais direkt prämienberechtigt ist. Die Grünlandnutzung wird

Abb. 1: Entwicklung des Flächenumfangs zur Grundfuttererzeugung von 1978 bis 1996



Quelle: Statistisches Bundesamt 2001

Abb. 2: Entwicklung der Viehhaltung von 1978 bis 1996



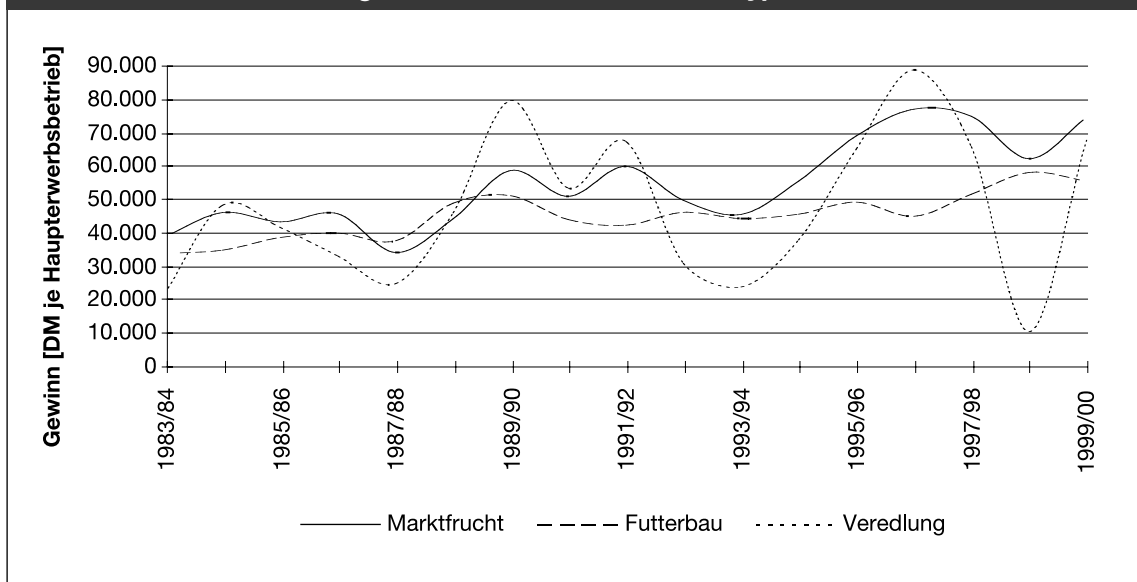
Quelle: Statistisches Bundesamt 2001

indes nur indirekt über Tierprämien gefördert. Eine Loslösung von Rinderhaltung und Grünlandnutzung ist möglich und zumindest in der Bullenmast zu erkennen.

Als weiteres Problem kann die Schwierigkeit genannt werden, Grünlandaufwüchse in die Futterrationen von Hochleistungskühen zu integrieren. Die Energiegehalte des auf Grünland erzeugten Futters ist nicht in dem Maße steigerungsfähig wie

bei Futterkomponenten, die ackerbaulich erzeugt werden. Zudem ist das über Vielschnittnutzung gewonnene Grünlandfutter im Vergleich zum Silomais, der nur einen Erntegang benötigt, relativ teuer. Ein nennbarer Anteil von Grünlandaufwüchsen in der Milchkuhration setzt eine hohe Nutzungsfrequenz des Grünlandes voraus. Nur so können hohe Energiegehalte bei ausreichender Strukturwirksamkeit des Grundfutters realisiert werden.

Abb. 3: Gewinnentwicklung der verschiedenen Betriebstypen



Quelle: BMVEL 2001

Bei weiter sinkenden Tierzahlen ist eine klare Trennung in eine intensive Grünlandbewirtschaftung milchviehhaltender Betriebe und eine extensive Grünlandbewirtschaftung durch andere Betriebszweige zu erwarten. Low-Input-Systeme für die Milchviehhaltung nach neuseeländischem Vorbild (hohe Milchleistung je Hektar Grünland statt je Milchkuh) sind zwar in der wissenschaftlichen Diskussion (Thomet 1999), ihre Umsetzbarkeit erscheint aber aufgrund der unterschiedlichen standörtlichen wie auch agrarstrukturellen Bedingungen problematisch. Fehlende Rentabilität hat auf Grenzstandorten bereits zur Nutzungsauffassung geführt bzw. den Umbruch mit anschließender ackerbaulicher Nutzung gefördert. Ohne effiziente Maßnahmen im Rahmen der Agrarwende wird diese Entwicklung verstärkt weitergehen.

So wird im Rahmen einer Neuorientierung der Agrarpolitik eine allgemeine Inwertsetzung des Grünlandes im Vergleich zur Ackernutzung gefördert.

### Wasserschutz

Das Grünland gilt als wichtiger Trinkwasser-Lieferant. Die ganzjährig dichte Grasnarbe des Grünlandes beugt im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Kulturarten grundsätzlich einer Auswaschung von Nitrat oder eines oberflächlichen Ablaufs von Phosphat vor. So liegen die Nitratkonzentrationen im Sickerwasser bei Grünlandnutzung um ein Vielfaches niedriger als bei Ackernutzung (Tab. 1). Doch werden unter bestimmten

Umständen auch unter intensiv genutztem Grünland überhöhte Nitratkonzentrationen im Sickerwasser gemessen (Benke 1992).

Da die Messung von Stickstofffrachten im Sickerwasser sehr aufwendig ist, wird als Hilfsmethode häufig die Betriebsbilanz angeführt. Input- und Outputgrößen von Nährstoffen werden 'am Hof' betrachtet und gegenübergestellt. Ergebnis ist ein Bilanzüberschuss oder N-Saldo (Tab. 2). Fleischer (1997) zieht Daten aus der tierischen und pflanzlichen Produktion und aus den Aufwendungen für Dünge- und Futtermittelzukauf heran, um repräsentative N-Überschüsse für die Betriebstypen Marktfuchtbau, Futterbau und Veredlung zu erhalten. Er ordnet die Futterbaubetriebe bzgl. ihres Stickstoff-Bilanzüberschusses mit 192 kg je Hektar zwischen den Marktfuchtbaubetrieben (65 kg) und den Veredlungsbetrieben (340 kg) ein. Studien, die auf regionalen betrieblichen Erhebungen beruhen, kommen bei milchviehhaltenden konventionellen Futterbaubetrieben auf N-Überschüsse von 145 kg N/ha in Nordwest-Deutschland (Scheringer und Isselstein 2001) und 170 kg N/ha in Mittelgebirgslagen (Anger 1997). Nehmen die Betriebe an Extensivierungsmaßnahmen teil oder wirtschaften die Betriebe ökologisch, so sinken die N-Überschüsse lt. der genannten Studien um 80 bis 90 kg N/ha.

Nährstoffbilanzen können jedoch nicht unabhängig vom Betriebstyp verglichen werden: Ein Marktfuchtbaubetrieb hat aufgrund der fehlenden Tier-

**Tab. 1:  
Stickstoff-Einträge ins Grundwasser je nach Nutzungsart und Sickerwassermenge**

Nutzung	N-Konzentration [mg je l] bei 150 l Sickerwasser je qm	N-Konzentration [mg je l] bei 280 l Sickerwasser je qm
Dauerbrache	6	3
Grünland	44	8
Wald	30	11
Acker	130	55

Quelle: Kuntze et al. 1994

**Tab. 2:  
Gesamtbetriebliche Stickstoff-Bilanz (kg N/ha) eines Modell-Futterbaubetriebes**

<b>Input</b>	
Mineraldünger	170
Futtermittel-Zukauf	45
Stickstofffixierung der Leguminosen	20
Sonstige Quellen (atmosphärische Einträge, Saatgut)	30
<b>Summe</b>	<b>265</b>
<b>Output</b>	
Marktfrüchte	- 40
Milch und Fleisch (abzgl. Tierzukauf)	- 33
<b>Bilanzüberschuss</b>	<b>192</b>
davon: Stall- und Gülle-Lagerungsverluste	- 56
davon: Gülle-Ausbringungsverluste und Denitrifikation	- 41
davon: Auswaschung und Abschwemmung	- 95

Quelle: Fleischer 1997, verändert

haltung kaum innerbetriebliche Stickstoffflüsse und somit auch weniger Verlustpotenziale als ein Futterbaubetrieb, in dem Futtermittel und organischer Dünger innerbetrieblich zirkulieren und bestimmte Verluste nicht zu vermeiden sind.

Als Hauptursachen der Grundwasserbelastung unter Grünland können die hohe Stickstoff-Intensität und eine hohe Beweidungsintensität im Herbst genannt werden (Büchter et al. 2000). Der z. B. von Milchkühen über das Gras aufgenommene Stickstoff wird zu ca. 85% wieder ausgeschieden und verbleibt auf der Weide, wo er besonders in der zweiten Hälfte der Vegetationsperiode nicht mehr von den Pflanzen aufgenommen werden kann und die Gefahr der Verlagerung besteht.

Nach wie vor kann das Grünland allgemein als Grundwasser-Lieferant mit guten Trinkwasser-

qualitäten angesehen werden. Ohne Veränderung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen sind zuallererst der Grünlandumbruch und die intensive Weide bei hoher Düngeintensität problematisch.

Für die Zukunft wird in diesem Zusammenhang eine Verringerung der innerbetrieblichen Nährstoffintensität durch verringerte mineralische Stickstoff-Düngung gefordert. Im Herbst sollte den Weidetieren eine größere Weidefläche zur Verfügung stehen.

#### Naturschutz

Aus ökologischer Sicht kann das Grünland zwischen der relativ ungestörten Dauerkultur Wald und dem Ackerland mit jährlich wiederkehrenden starken Eingriffen wie das Pflügen eingeordnet werden. Hauptmerkmal ist die relativ langlebige und genutzte Grasnarbe. Mit über 1000 Pflanzen-

arten beinhaltet das Grünland im engeren Sinne ca. 27,5 % der in Deutschland vorkommenden Pflanzenarten (Abb. 4). Hinzu kommen ca. 2000 Tierarten (Boness 1953).

300 Pflanzenarten des Grünlandes werden Briemle (1990) zufolge als gefährdet eingestuft, insbesondere solche Arten, die an stickstoffarme Standorte gebunden sind. Plachter (1991) nennt im Wesentlichen folgende Ursachen für die Beeinträchtigung der Artenvielfalt auf dem Grünland:

- Umbruch in Äcker
- Trockenlegung, Entwässerung
- Nivellierung des Bodenreliefs
- Verstärkte Düngung
- Einsaat einzelner/weniger Grasarten
- Vorverlegung des 1. Mahdtermins
- Intensivierung der Schafbeweidung
- Umwandlung von Wiesen in Viehweiden
- Nutzungsaufgabe (Brachfallen)

Die Wiederherstellung von artenreichem Grünland auf nunmehr artenarmen und intensiv genutzten Grünlandflächen erscheint problematisch. Die Senkung der Düngungsintensität und der Nutzungshäufigkeit erzielt dort unzureichende Wirkungen, wo es am entsprechenden Samenvorrat, an Regenerationsnischen und an artenreicher Kontaktvegetation fehlt (Hofmann und Isselstein 2000).

Die momentanen agrarpolitischen Rahmenbedingungen fördern die Gefahr des Brachfallens von

ökologisch wertvollem Grünland wie auch die weitere Verarmung von Flora und Fauna durch intensive Nutzung in Regionen mit hoher Milchquotendichte.

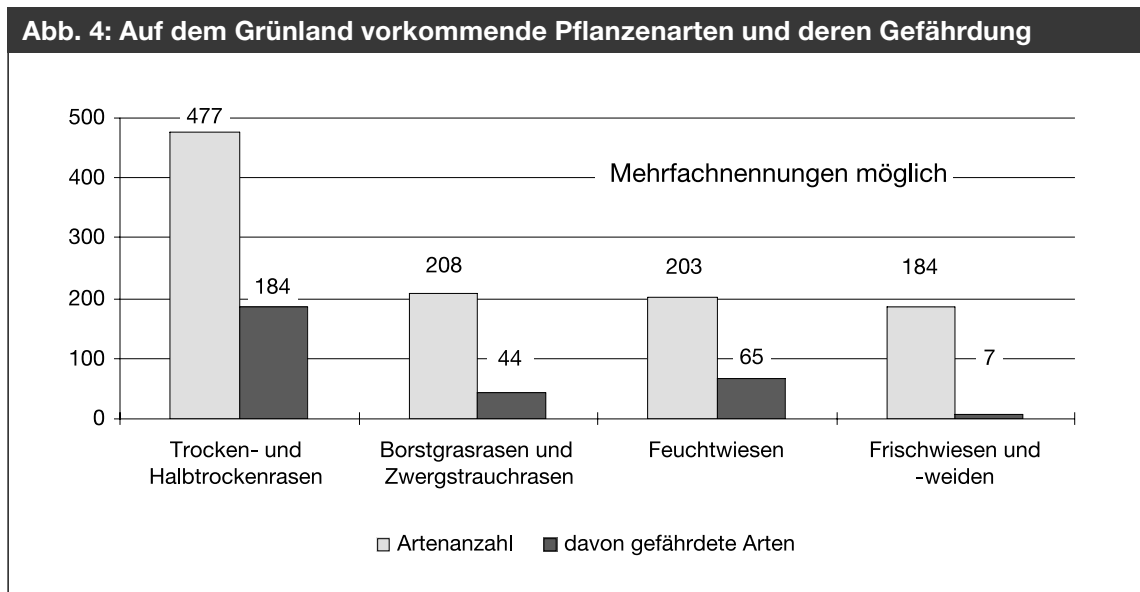
Der Naturschutz fordert eine allgemeine Extensivierung der Grünlandbewirtschaftung mit geringen Viehbesatzdichten auf der Weide und geringeren Nutzungsfrequenzen (Ein- bis Zweischmittnutzung) bei niedrigem Düngenniveau. Auf diese Weise sollen entstandene artenreiche Grünlandgesellschaften erhalten bzw. revitalisiert werden.

**Agrarwende im Grünland: die Möglichkeiten richtig einschätzen**

Um nicht in Utopien zu verfallen ist es einerseits wichtig, den Rahmen abzustecken, in dem Agrarpolitik moduliert werden kann. Andererseits sollte bei ersten Überlegungen zu einer Neuorientierung genügend Kreativität gewahrt bleiben. Die wesentlichen Rahmenbedingungen seien hier genannt:

**Weltmarkt- oder Binnenmarktausrichtung der EU-Agrarpolitik**

Die jetzige Strategie der EU-Agrarpolitik ist export- und weltmarktorientiert. EU-weit lag der Selbstversorgungsgrad bei Milch im Jahr 2000 bei 108 % (Deutschland 98 %) und bei Rindfleisch bei 103 % (Deutschland 116 %). Die hiesigen Überschüsse werden subventioniert bzw. zu niedrigen Erzeugerpreisen auf dem Weltmarkt abgesetzt. Im Gegenzug werden Futtermittel (wie z. B. Soja) aus Übersee importiert. Der Import von Eiweißträgern (wie z. B. Sojaextraktionsschrot) setzt die Bedeu-



Quelle: nach Briemle 1990, verändert

tung der eiweißreichen Grünlandaufwüchse jedoch herab und konterkariert eine Inwertsetzung des Grünlandes. Eine Ausrichtung der Agrarpolitik auf den Binnenmarkt ist zur Zeit jedoch nicht in Sicht.

### **WTO-Konformität**

Die zweite Runde der WTO-Verhandlungen nach der Uruguay-Runde ist bereits eingeleitet worden. Im Agrarbereich stehen insbesondere Förderinstrumente auf dem Prüfstand, die produktionsabhängig und marktpreisstützend sind. Bisher kann davon ausgegangen werden, dass solche Förderinstrumente von Bestand sind, die produktionsunabhängig sind und im Hinblick auf soziale und ökologische Kriterien ausgestaltet werden.

### **Nachhaltige Grünlandnutzung durch Produktion**

Die Milchviehhaltung ist mit Verkaufserlösen in Höhe von ca. 8 Mrd. EUR der wesentliche Motor der Grünlandbewirtschaftung. Eine Entkopplung von Grünland und Milchvieh würde eine umfassende Abhängigkeit von staatlichen Fördermaßnahmen und eine Erosion der betrieblichen Strukturen in Grünlandgebieten bedeuten. Dieser muss entgegengewirkt werden, soll eine nachhaltige Nutzung gewährleistet sein. Vor diesem Hintergrund muss auch die zukünftige Ausrichtung der Grünlandnutzung für die Milchkuh von morgen attraktiv sein. Momentan wird auf Hochleistung gezüchtet. Für die Zukunft sollte eine hohe Grundfutterverwertung (Anteil der Milch aus dem Grundfutter gegenüber der aus dem Kraftfutter produzierten Milch) und eine hohe Lebensleistung Zuchtziel sein, damit die Kuh aus dem Spannungsfeld des Nahrungskonkurrenten zum Menschen (bei hohem Kraftfutterverbrauch) herausfällt. Nur der Wiederkäuer ist fähig, Grünlandaufwüchse für den Menschen nutzbar zu machen. Beide Zuchtziele verlangen jedoch hohe Grundfutterqualitäten. Je nach Standort muss demnach eine hohe Nutzungsfrequenz von drei bis vier Schnitten auf den Grünlandflächen akzeptiert werden, die der Milchviehhaltung dienen.

### **Vereinfachung der Beihilferegulungen**

Zur Zeit gibt es die unterschiedlichsten Bedingungen für Prämienzahlungen und deren Volumina. Flächenprämien werden nach Getreide-, Eiweißpflanzen- und Ölsaatenflächen unterschieden. Im Tierbereich gibt es Mutterkuhprämien, Schlachtpremien für Großrinder und Kälber, Sonderprämien für Bullen und Ochsen, die Extensivierungsprämien und Schafprämien für schwere und leichte Lämmer. Ab 2005 soll die Milchprämie hinzukommen. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand

für die Agrarverwaltung wie auch für LandwirtInnen ist in den letzten Jahren enorm angestiegen. Dabei sank die Transparenz. Eine Vereinfachung der Prämiengestaltung ist dringend geboten.

### **Agrarpolitische Maßnahmen: Quadratur des Kreises?**

Es ist ein breiter Fächer an staatlichen Instrumenten vorhanden, die mit unterschiedlichen Zielrichtungen auf die Grünlandwirtschaft einwirken. Folgende sind hervorzuheben:

#### **Tierprämien**

Bullen-, Ochsen-, Mutterkuh- und Schlachtpremien sind als Kompensationsleistungen gedacht für die Verringerung des Interventionspreises von Fleisch. Sie haben eine direkte positive Einkommenswirkung für die Tierhalter. Zwar gibt es über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch eine Flächenbindung von höchstens 2,0 GV je Hektar Hauptfutterfläche (2002: 1,9 GV/ha, 2003: 1,8 GV/ha) als Bedingung für den Erhalt der Prämien (1). Eine direkte Bindung an die Bewirtschaftung von Grünland ist jedoch nicht gegeben, zumindest in der Bullenmast zeichnet sich trotz der Prämie eine Entkopplung von Grünlandbewirtschaftung und Tierhaltung ab, wo vor allem Silomais die Futtergrundlage darstellt. Zudem stützen die Prämien eine intensive Tierhaltung und damit die Fleischproduktion trotz rückläufiger Nachfrage. Tierprämien sind abhängig vom Produktionsvolumen und damit in die sogenannte blue-box einzuordnen, die im Rahmen der anlaufenden WTO-Verhandlungen unter Beschluss anderer WTO-Nationen gerät. Positive Wirkungen auf die Grünlandbewirtschaftung sind nicht gegeben, tendenziell wird dem Brachfallen von Grünland entgegengewirkt.

#### **Flächenprämien**

Da für Silomais eine Flächenprämie analog zu marktfähigem Getreide gewährt wird (2), genießt er relative Vorzüglichkeit gegenüber dem Grundfutter auf Grünlandbasis. Grünlandaufwüchse verlieren hierdurch Anteile in der Grundfutterration von Wiederkäuern. Die relative Kostensteigerung des Grünlandes führt zu der Gefahr des Brachfallens von marginalem und somit ökologisch besonders wertvollem Grünland und des Umbruchs auf ackerfähigen Standorten.

#### **Milchprämie**

Ab dem Jahr 2005 soll über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eine Milchprämie eingeführt werden, die den Rückgang des Milchinterventionspreises abfangen soll (3).

Die Milchprämie hat eine direkte Einkommenswirkung für den Milchviehhalter. Da die Prämie an das Milchproduktionsvolumen und nicht wie ursprünglich angedacht an die Anzahl der gehaltenen Milchkühe (Milchkühpämie) gekoppelt ist, unterstützt sie die Züchtung von Hochleistungskühen mit hohem Kraftfutteraufwand und dementsprechend geringerer Grünlandverwertung, weil bei hohen Milchleistungen und bestehender Quotierung weniger Tiere gehalten werden müssen. Die Milchprämie ist ebenfalls in die blue-box einzuordnen. Sie hat keine positiven Wirkungen auf Natur- und Umweltschutz.

### **Grünlandprämie**

Momentan werden in einigen Bundesländern im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen Grünlandextensivierungsprämien angeboten. Eine allgemeine EU-finanzierte Prämie analog zu den Tier- und Flächenprämien gibt es noch nicht, verschiedene EU-Verordnungen bieten hierfür jedoch einen Ansatz. Die Einführung einer allgemeinen Grünlandprämie mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung kann bei gelungener Ausgestaltung vielfältige positive Wirkungen haben, wobei noch großer Diskussionsbedarf über das ob und wie besteht (siehe unten).

### **Cross-Compliance**

Die Vergabe von Prämien kann an Umweltauflagen gebunden werden (4). Für die oben ausgeführten Forderungen des Wasserschutzes könnten Begrenzungen des betrieblichen Stickstoff-Saldos oder eine Stickstoff-Kontingentierung für die Gewährung von Prämien eingeführt werden und somit direkte positive Wirkungen im Bereich Wasserschutz wie auch im Bereich der Ammoniak-Emissionen erreicht werden. Es muss aber deutlich gemacht werden, dass viehhaltenden Betrieben aufgrund nicht vermeidbarer Verluste von Ammoniak und anderen N-Verbindungen ein höherer N-Saldo zugebilligt werden muss. Indirekt positive Effekte für den Naturschutz wären ebenfalls zu erwarten. Die Einführung dieser Maßnahme ginge zu Lasten von intensiv wirtschaftenden Betrieben mit hoher Viehdichte.

### **Modulation**

Ab dem Jahr 2003 werden 2 % der einem Betrieb gewährten Flächen- und Tierprämien bei einem nicht kürzbaren Sockelbetrag von 20.000 DM einbehalten. Diese Gelder werden durch nationale Kofinanzierungen aufgestockt und stehen z. B. für zusätzliche Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Dieses Instrument kann zum einen dazu genutzt werden, die Verteilung von Fördermitteln

zugunsten von weniger rationalisierten Betrieben und von Betrieben mit mehr Beschäftigten zu verändern, zum anderen können die freiwerdenden Gelder in naturschutzwirksamen Maßnahmen eingesetzt werden. Allerdings ist der Prozentsatz der Modulation mit lediglich 2 % bei möglichen 20 % zu gering, um deutliche Wirkungen zeigen zu können. Auch konnte nicht erreicht werden, die Modulation abhängig von den in der Landwirtschaft Beschäftigten zu machen. Somit kann das Ziel der Stabilisierung der Beschäftigungslage im ländlichen Raum mit der derzeitigen Ausgestaltung der Modulation nicht erreicht werden.

### **Ausgleich für von der Natur benachteiligte Gebiete**

Als Bestandteil des Programms zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (5) folgt die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete dem Grundprinzip der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Berggebiete und andere Regionen, in denen die Aufgabe der Landnutzung droht, können mit 25 bis 200 Euro je ha LF bezuschusst werden. Da die Ausgleichszulage in der zweiten Säule der EU-Agrarförderung angesiedelt ist und national kofinanziert werden muss, wird sie in ärmeren Bundesländern wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein nicht mehr angeboten. Die Ausgleichszulage soll Betriebserschwernisse ausgleichen und Umweltschutzaspekten folgen. Somit hat sie – da wo sie angeboten wird – sowohl auf die Einkommenslage der LandwirtInnen wie auch auf den Natur- und Umweltschutz positive Wirkungen.

### **Vertragsnaturschutz**

Können dem Vertragsnaturschutz ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, gilt er als effizientes Mittel, verschiedenste Ziele im Naturschutz zu verfolgen. Naturschutz ist in Deutschland jedoch Ländersache. So ist sich auch der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) bisher einig darüber, dass der Vertragsnaturschutz nicht durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit Bundesmitteln kofinanziert werden soll, wobei das Bundesfinanzministerium federführend für diese Entscheidungslage ist. Die Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen, die Elemente des Vertragsnaturschutzes enthalten, obliegt komplett den Bundesländern und ist somit abhängig von deren Kassenlage. Könnte eine direkte Verbindung zu den aus der Modulation der Direktbeihilfen gewonnenen Geldern hergestellt werden, stünde ein nachhaltigeres Instrument im Sinne des Naturschutzes

zur Verfügung. Bisher ist der Einsatz von „modulierten Geldern“ für den Naturschutz lediglich bei ordnungsrechtlichen Einschränkungen (Naturschutzgebietsverordnungen) in FFH-Gebieten möglich.

### **Exkurs Grünlandprämie: Allheilmittel oder Placebo?**

Im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik wird von der Grünlandprämie als Mittel der Wahl gesprochen, um gesteckte Ziele zu erreichen. Wie eine solche Prämie ausgestaltet, finanziell ausgestattet und entsprechend gegenfinanziert werden müsste, ist bisher jedoch unklar.

Die *positiven Wirkungen* einer Grünlandprämie sind nicht von der Hand zu weisen: Unter der Bedingung, dass sie nicht von Pachtpreiserhöhungen verzehrt wird, ist sie für die BewirtschafterInnen direkt einkommenswirksam. Die Inwertsetzung des Grünlandes kann bei ausreichender finanzieller Ausstattung Wettbewerbsnachteile aufheben, die seit der MacSharry-Reform gegenüber den Ackerflächen bestehen. Sie bietet Schutz vor dem Brachfallen von Grünland und sichert bei ausreichender finanzieller Ausstattung eine flächendeckende Landbewirtschaftung. Da nicht die Produktion von Marktgütern unterstützt wird, ist sie green-box-fähig. Sie ist daher im Zuge der anlaufenden WTO-Verhandlungsrunde weniger angreifbar als produktionsabhängige Tierprämien, die in die blue-box eingeordnet werden. Betrieblich senkt die Prämie die Futterkosten und hat somit eine grundsätzlich extensivierende Wirkung auf die Flächennutzung. Im Falle der Ablösung von Tierprämien wirkt sie stark vereinfachend und bietet hohe Transparenz. In diesem Zusammenhang kann auch der Vorteil genannt werden, dass eine direkte Förderung der Tierhaltung wie z.B. der Bullenmast wegfällt, die momentan gegen den Markt und die Gesetze von Angebot und Nachfrage stattfindet.

Natürlich ist die Wirkung der Prämie von der *finanziellen Ausstattung* abhängig. Angedacht werden können folgende Szenarien:

- Die Grünlandprämie ist lediglich innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen zu finden und wird national kofinanziert. Die finanzielle Ausstattung ist dann abhängig von den Länderkassen.
- Der Fond für die Grünlandprämie wird ausgestattet mit den nationalen Ergänzungsbeiträgen der Tierprämien (ab 2002 möglich mit einem Mittelvolumen für Deutschland von 88,4 Mio. EUR) und mit den nationalen Ergänzungs-

beiträgen im Rahmen der Milchprämie (ab 2005 möglich mit einem Mittelvolumen für Deutschland von 72 Mio. EUR im Jahr 2005, 144 Mio. EUR im Jahr 2006 und 216 Mio. EUR in den Folgejahren). Ab 2007 wäre für das gesamte Grünland in Deutschland rechnerisch eine Prämie von ca. 60 EUR/ha möglich.

- Die Grünlandprämie finanziert sich aus dem nationalen Tierprämienplafond bei Wegfall der Tierprämien.
- Die Grünlandprämie ist Teil einer Einheitsprämie für alle landwirtschaftlichen Nutzflächen; diese wird durch die derzeitigen Acker- und Tierprämien finanziert.

Eine Umwidmung der Tierprämien in eine allgemeine Grünlandprämie bzw. aller Tier- und Flächenprämien in eine Einheitsprämie würde voraussichtlich größere finanzielle Möglichkeiten bei starker Vereinfachung der Prämienbeantragung eröffnen. Hier wird von dem Ansatz ausgegangen, dass die Tierprämien einen Plafond bilden, der in den einzelnen EU-Ländern umgewidmet werden kann. Diese Plafond-Strategie müsste aber von Brüssel erst abgesegnet werden. Betrachtet man die enorme Flächenausdehnung von marginalem Grünland in den südeuropäischen Ländern, so würden die Hektar-Sätze einer Prämie ins Bedeutungslose versinken, wenn alle EU-Grünländereien gleichwertig behandelt werden müssten. Aber auch wenn man von der Plafond-Strategie ausgeht, bleibt die Höhe einer Grünlandprämie bei Wegfall der Tierprämien schwer kalkulierbar. Bereits 1999 haben *Kreins et al.* eine Studie zu den Wirkungen verschiedener Szenarien von Einheitsprämien erstellt. Für die beiden letztgenannten Szenarien kommen sie auf ein mögliches Fördervolumen von 358 bzw. 307 EUR je Hektar Grünland.

Es lässt sich eine relativ einfache und damit transparente *Ausgestaltung* der Grünlandprämie konstruieren:

1. Gewährung eines Prämien-Sockelbetrages ohne Nutzungsbedingungen bzw. unter der Bedingung einer Minimalnutzung wie z.B. eines Mindestviehbesatzes, um die Funktion des Grünlandes als Grundlage der Nahrungsmittelproduktion nicht zu konterkarieren.
2. Gewährung einer aufgesattelten, degressiv gestaffelten Prämie bei steigendem Viehbesatz bis zu einem maximalen Viehbesatz. Im Vergleich zum System der Tierprämien wird bei diesem Modell der viehextensive Betrieb je Tier



stärker gefördert als der viehintensive, sodass eine extensivierende Wirkung von der Prämie ausgeht.

3. Anwendung von Cross-Compliance-Bedingungen: Gewährung der vollen Prämie nur bei Einhaltung eines zu definierenden Stickstoff-Saldos bzw. Stickstoff-Kontingents.
4. Prämienkürzung durch Modulation mit nicht-kürzbarem Sockelbetrag und unter Beachtung des geleisteten betrieblichen Arbeitsaufwandes.
5. Bereitstellung der modulierten Gelder für weitere soziale und ökologische Leistungen (z. B. Vertragsnaturschutz, Zusatzleistungen bei erschwerten Bedingungen wie der Bergwirtschaft oder der Feuchtgrünlandbewirtschaftung). Dieses Modell funktioniert nur bei hohem Kürzungsansatz der Modulation. Lässt sich lediglich ein geringer Kürzungssatz politisch durchsetzen (wie z. B. die für das Jahr 2003 beschlossenen 2%), müssen die sozialen und ökologischen Leistungen in den 2. Modellabschnitt (Prämienstaffelung) integriert werden. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebieten kann hierbei alternativ oder parallel als Instrument erhalten bleiben, um Betriebserschwernisse ungünstiger Bewirtschaftungslagen zu kompensieren.

Doch so einfach dieses Modell erscheint, so tückisch ist es auch. Die Einführung der Flächenprämien im Zuge der MacSharry-Reform haben gezeigt, dass sich klar definierte und transparente Flächenprämien sehr schnell auf die Pachtpreishöhe niederschlagen. Im Jahr 2000 lag der Pachtflächenanteil bundesweit bei 63% (alte Bundesländer 50%, neue Bundesländer 90%, *BMVEL*). Wenn die Prämien in den Pachtzahlungen versickern, gehen die genannten positiven Wirkungen der Grünlandprämie verloren. Vor diesem Hintergrund muss gefordert werden, dass der Sockelbetrag der Grünlandprämie möglichst gering ist und Auf- und Abschläge Bedingungen folgen, die eben nicht so transparent sind und es einem Verpächter nicht ohne weiteres ermöglichen, die dem Grünland-Pächter gewährten Prämien zu berechnen. Des Weiteren bedarf die Integration des Vertragsnaturschutzes in das Modell einer Neuorientierung der GAK, um die finanzielle Abhängigkeit von den Länderkassen zu verringern.

Die Grünlandprämie sticht als positiver Ansatz einer Neuorientierung der Agrarpolitik heraus und sollte mit Nachdruck verfolgt werden, um die vielfältigen Funktionen des Grünlandes zu fördern. Jedoch muss bei der Ausgestaltung der Bedingungen

sehr viel Augenmerk auf die sozialen und ökologischen Wirkungen gelegt werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, die ein Durchsickern hin zu den VerpächterInnen von Grünland vermeiden. Eine produktionsunabhängige Grünlandprämie würde zu einer ausgeprägten Verschiebung der Prämienberechtigungen führen (*Kreins et al.* 1999). Viehintensive Betriebe verlieren einen Großteil ihrer Prämien, hier wird es wichtig sein, eine geeignete Prämiengestaltung zu finden, um die traditionell viehstarken Grünlandregionen nicht zu entvölkern.

### Fazit

Eine Inwertsetzung des Grünlandes im Rahmen der Agrarwende und im Hinblick auf die Bandbreite an Funktionen des Grünlandes – angefangen bei der Urproduktion, der Erhaltung der Kulturlandschaft, dem Tourismus bis hin zum Wasser-, Umwelt- und Naturschutz – wird noch viel Zeit beanspruchen. Dazu müssen von allen Beteiligten Kompromisse eingegangen werden. Doch finden die verschiedenen Akteure, denen das Grünland am Herzen liegt, nicht bald an einen Tisch, so wird die versprochene blühende Agrarwende im wahrsten Sinne des Wortes brachfallen.

### Anmerkungen

- 1 nach VO (EG) Nr. 1254/99
- 2 nach VO (EG) Nr. 1251/99
- 3 nach VO (EG) Nr. 1255/99
- 4 VO (EG) Nr. 1257/99
- 5 VO (EG) Nr. 1257/99

### Literatur

- Anger, M. 1997: Hoftorbilanzierung konventioneller und extensivierter Grünlandbetriebe des Mittelgebirgsraumes. VDLUFA Schriftenreihe 46: Stoff- und Energiebilanzen in der Landwirtschaft. Darmstadt, 347–350
- Benke, M. 1992: Untersuchungen zur Nitratauswaschung unter Grünland mittels der Saugkerzen-Methode in Abhängigkeit von der Nutzungsart (Schnitt/Weide), der Nutzungshäufigkeit, der Bestandeszusammensetzung (mit/ohne Weißklee) und der Stickstoffdüngung. Diss. Univ. Kiel
- Briemle, G. 1990: Extensivierung von Dauergrünland – Forderungen und Möglichkeiten. Bayer. Landw. Jahrb. 3, 345–370
- Briemle und Elsässer 1997: Die Funktion des Grünlandes. Berichte über Landwirtschaft 75, 272–290

Büchter, M., M. Wachendorf und F. Taube 2000: Nitrat- auswaschung unter Grünland in Abhängigkeit von der Bewirtschaftungsform und der N-Düngungsintensität. Berichtsband Jahrestagung AG Grünland und Futter- bau 2, 197–200

Boness, M. 1953: Die Fauna der Wiesen unter besonde- rer Berücksichtigung der Mahd. Zeitschrift für Morpho- logie und Ökologie der Tiere 42, 225–277, zitiert in: Deut- sche Naturschutzstiftung (Hrsg.) 1996: Grünland und Naturschutz. Teil I: Konzeptionen für Deutschland. Nat- urlandstiftung Hessen e.V., Lich

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMVEL) 2001: Zeitreihen zur Gewinnentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe nach Betriebsformen, schriftl. Mitteilung, Berlin

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL): Agrarbericht der Bundes- regierung, verschiedene Jahrgänge, Berlin

Fleischer 1997: Zur Einordnung der Nutztierhaltung in die aktuelle nationale Stickstoffbilanz des Bereichs Land- wirtschaft. Institut für Tierzucht und Tierhaltung mit Tier- klinik der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle/S.

Hofmann, M. und J. Isselstein 2000: Einfluss variiertes Schnittnutzung von Dauergrünland auf Etablierung, botanische Entwicklung und Ertragsleistung nach Wild- pflanzen-Einsaat. AG Grünland und Futterbau 2, 27–32

Kreins, P., C. Cypris, W. Kleinhanß und D. Manegold 1999: Modellanalysen zur Wirkung von Einheitsprämien. Arbeitsmaterial der Forschungsgesellschaft für Agrar- politik und Agrarsoziologie e.V. Nr. 7, Bonn

Kuntze, H., G. Roeschmann und Georg Schwerdtfeger 1994: Bodenkunde. Ulmer, Stuttgart  
Plachter, H. 1991: Naturschutz. Fischer, Stuttgart

Statistisches Bundesamt 2001: Zeitreihen der Landwirt- schaftsstatistik zur Flächennutzung und zum Viehbe- stand, schriftliche Mitteilungen, Bonn

Scheringer, J. und J. Isselstein 2001: Nitrogen budgets of organic and conventional dairy farms in North-West Germany. Grassland Science in Europe 6, 284–287

Thomet, P. 1999: Effiziente Milchproduktion vom Grün- land – Der neuseeländische Ansatz. AG Grünland und Futterbau 1, 31–36

### **Autor**

Jürgen Strodthoff, Diplomagraringenieur, ist wissen- schaftlicher Mitarbeiter des Forschungs- und Studien- zentrums für Veredelungswirtschaft Weser-Ems der Uni- versität Göttingen. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die Be- wirtschaftung von Niedermoorgrünland unter Natur- schutzauflagen unter besonderer Berücksichtigung der selektiven Unterbeweidung.

Forschungszentrum für Veredelungswirtschaft  
Driverstraße 22, 49377 Vechta  
Tel.: 0 44 41/15-211  
Fax: 0 44 41/15-469  
Email: jstrodthoff@gmx.de