



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

WER SCHÜTZT DAS GRÜNLAND? – ANALYSEN ZUR DYNAMIK DES DAUERGRÜNLANDS UND ENTSPRECHENDER SCHUTZMECHANISMEN

Heike Nitsch, Bernhard Osterburg, Birgit Laggner, Wolfgang
Roggendorf

Institut für Ländliche Räume, Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI),
Braunschweig

heike.nitsch@vti.bund.de



2010

*Vortrag anlässlich der 50. Jahrestagung der GEWISOLA
„Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse“
Braunschweig, 29.09. – 01.10.2010*

Copyright 2010 by authors. All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

WER SCHÜTZT DAS GRÜNLAND? – ANALYSEN ZUR DYNAMIK DES DAUERGRÜNLANDS UND ENTSPRECHENDER SCHUTZMECHANISMEN

Zusammenfassung

Die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland kann je nach Standort diverse ökologische Funktionen in den Bereichen Biodiversität sowie Klima-, Wasser und Bodenschutz beeinträchtigen. Durch Cross Compliance ist Grünlandverlust auch agrarpolitisch relevant. Das Monitoring im Rahmen von Cross Compliance auf Ebene der Bundesländer ist für ökologische Aspekte jedoch wenig aussagekräftig.

In diesem Beitrag werden Ergebnisse aus Analysen zur Dynamik des Dauergrünlands zwischen den Jahren 2005 und 2007 aufgezeigt. Diese wurden am Beispiel von vier Bundesländern mit Hilfe von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) und weiteren flächenspezifischen Fachinformationen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass neben der Umwandlung in Ackerland auch die „De-Aktivierung“ von im Jahr 2005 im InVeKoS gemeldeten Grünlandflächen eine Rolle spielte, da für relevante Flächenumfänge in den Folgejahren keine Anträge mehr gestellt wurden. Auf ökologisch sensiblen Standorten sind zum Teil deutliche Schutzeffekte sichtbar, jedoch konnte auch in diesen Kulissen, z.B. auf Moorböden, eine Umwandlung von Grünland nachgewiesen werden. Vor diesem Hintergrund werden anschließend bestehende beihilfe- und fachrechtliche Regelungen aus Agrar- und Umweltpolitik hinsichtlich möglicher Schutzwirkungen für Grünland betrachtet.

Keywords

Agrarumweltpolitik, InVeKoS-Daten, Landnutzung, Grünlandumbruch

1 Einführung

1.1 Ökologische Funktionen von Grünland

Grünland bedeckt in Deutschland etwa 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im Fokus dieses Artikels steht die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland. Neben dem Verlust an Lebensraum für auf Grünland angewiesene Tier- und Pflanzenarten geht eine derartige Landnutzungsänderung mit einem massiven Mineralisierungsschub durch den Abbau von organischer Substanz und damit verstärkten Emissionen von Treibhausgasen sowie löslicher Stickstoffverbindungen einher. Auch das Erosionsrisiko kann sich je nach Lage der Flächen erhöhen. Grünlandumbruch führt damit zum Verlust ökologischer Funktionen im Biodiversitäts-, Wasser-, Boden- und Klimaschutz. Das Ausmaß dieser Auswirkungen ist standortabhängig. Zum Beispiel gehört extensiv bewirtschaftetes Grünland zu den artenreichsten Landnutzungsformen Europas überhaupt (DIERSCHKE UND BRIEMLE, 2002). Moorböden bergen besonders große Kohlenstoffvorräte und sollten daher aus Klimaschutzsicht ein prioritäres Ziel von Schutzmaßnahmen sein (FREIBAUER ET AL, 2009), was einen Schutz vor Grünlandumbruch mit einschließt.

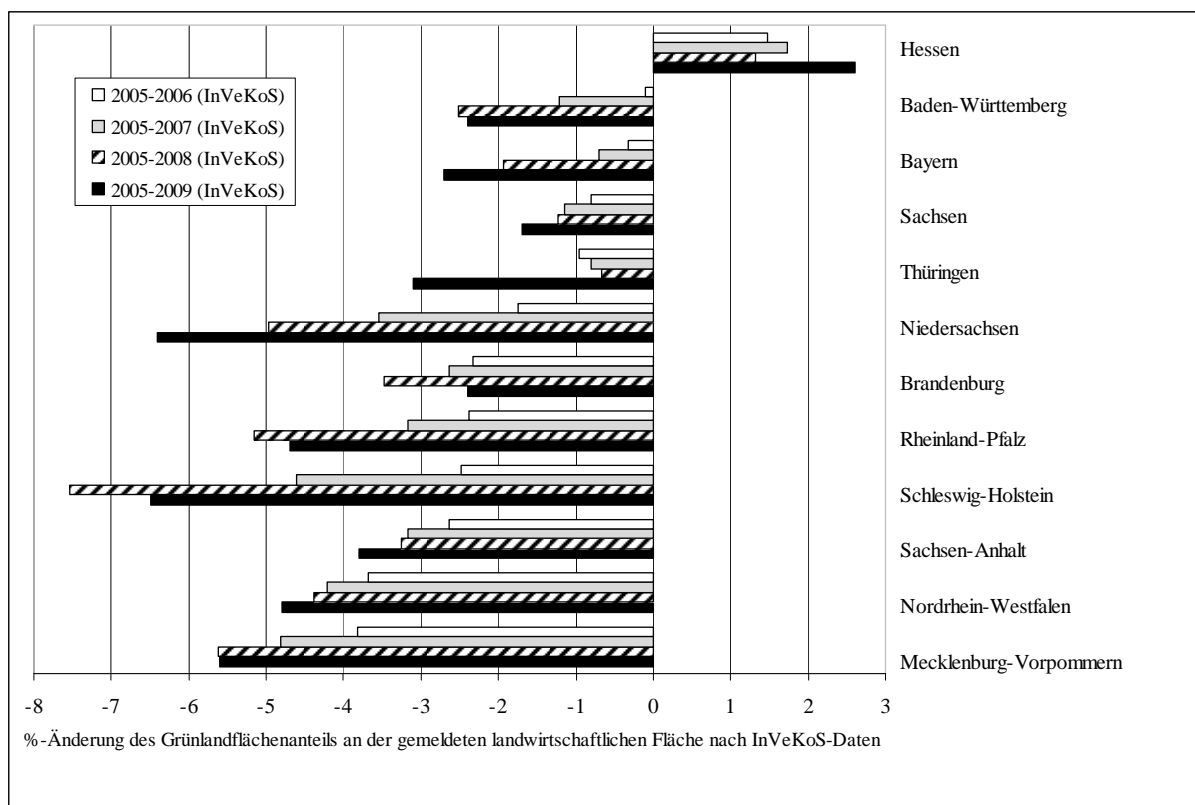
Aufgrund dieser ökologischen Funktionen von Grünland bestehen Schutzvorschriften für Grünland auf besonders sensiblen Standorten im Rahmen des Natur-, Wasser- und Bodenschutzes. Auch an die Direktzahlungen sind im Rahmen von Cross Compliance

Auflagen zum Erhalt des Grünlandanteils in der landwirtschaftlichen Nutzfläche geknüpft. Freiwillige Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, z.B. Agrarumweltmaßnahmen und Zahlungen in benachteiligten Gebieten, sind häufig auf Grünlandflächen ausgerichtet und setzen so Anreize zum Weiterbestehen dieser Flächen.

1.2 Entwicklungen in den letzten Jahren

Diese Schutzmechanismen wurden durch Entwicklungen der letzten Jahre, die Wirkungen auf die landwirtschaftliche Flächennutzung hatten, einem „Härtetest“ unterworfen: Die Entkopplung der Direktzahlungen eröffnete Freiheiten zur Flächenumnutzung, z.B. auch von Grünland zu Ackerland, ohne die Berechtigung zum Zahlungserhalt zu verlieren. Der Rückgang der Tierhaltung setzt Grünlandflächen für eine alternative Nutzung frei oder zieht eine Aufgabe von Grünlandflächen nach sich. Die hohe Förderung der Energieerzeugung aus Biomasse favorisiert hohe Flächenenerträge und damit den Energiepflanzenanbau auf Ackerland, für Biogas überwiegend Mais als schlagkräftigsten Energielieferanten. Und nicht zuletzt haben auch die zwischenzeitlich sehr hohen Agrarpreise die Attraktivität der Ackernutzung auf Kosten des Grünlands gesteigert. Der resultierende „Druck“ auf die Grünlandflächen spiegelt sich in Statistiken auf Bundes- und Landesebene wider.

Abbildung.1: Änderung des Anteils an Dauergrünland an der gemeldeten landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Landesebene nach Auswertung der Agrarförderstatistik (InVeKoS-Daten)



Quellen: Alliance Environnement (2007); Pressemitteilung vom 16.04.2008 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); Pressemitteilung vom 18.11.2008 mit Daten der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage (Bündnis 90/Die Grünen, 2009).

Der für Cross Compliance relevante Anteil an Dauergrünland¹ an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) auf Bundesländerebene wird anhand der Flächennachweise des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) bestimmt. Betriebe, die Direktzahlungen beantragen, müssen sämtliche ihrer Flächen in diesem System melden. Dieser Dauergrünlandanteil ist in fast allen Ländern in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen (s. Abb.1).

2 Aussagekraft landesweiter Statistiken und Vorgehensweise für flächenspezifische Analysen

2.1 Begrenzte Aussagekraft des Cross-Compliance-relevanten Grünlandanteils

Der für Cross Compliance berechnete Dauergrünlandanteil ist nur begrenzt aussagefähig. Werden Grünlandflächen nicht mehr gemeldet, aber weiterhin als Grünland genutzt (z. B. in Betrieben, die keine Direktzahlungen beantragen) oder steigt die Meldung sonstiger Flächen an (z.B. durch die Aufnahme von Obst- und Rebflächen in die Agrarförderung), wird in der prozentualen Betrachtung ein Grünlandverlust ausgewiesen, auch wenn sich die realen Flächennutzungsverhältnisse nicht geändert haben. Der gegenteilige Effekt tritt ein, wenn die gesamte LF stärker abnimmt als die Dauergrünlandflächen.

Zudem sind diese Statistiken nur landesweit verfügbar und stellen daher nur die Netto-Veränderungen dar. 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. Weiterhin sind mit diesen Informationen alleine keine Hinweise zu Lage oder ökologischer Wertigkeit der Grünlandflächen verknüpft.

Eine vergleichbare Auswertung der Agrarstatistik zeigt je nach Bundesland abweichende Entwicklungen, da zwischen den in der Agrarstatistik erhobenen und den im InVeKoS gemeldeten Daten aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsmethoden zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen. Auch diese Daten beschränken sich auf landesweite Entwicklungen.

Möchte man daher verstehen, welche Nutzungsänderungen im Einzelnen stattfinden, ist eine Analyse von Brutto-Flächenveränderungen erforderlich. Sollen zudem Informationen über den Grünlandverbleib auf ökologisch besonders relevanten Flächen erhalten werden, bedarf es einer Analyse möglichst flächenscharfer Landnutzungsdaten im Zusammenhang mit weiteren flächenspezifischen Fachinformationen.

2.2 Vorgehensweise für differenziertere Flächennutzungsanalysen

Grundlage für die vorliegenden quantitativen Analysen bildeten die InVeKoS-Daten mit Flächennachweisen auf Ebene von Schlägen und Teilschlägen, also der am stärksten disaggregierten Form, mit Angaben zur Nutzung. Die Untersuchungen wurden anhand der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz durchgeführt. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben seit 2005 Feldblöcke als GIS-Referenzsystem im InVeKoS eingeführt, in Rheinland-Pfalz werden Flurstücke zugrunde gelegt. Zur Verwaltung dieser Flächeneinheiten wird seit 2005 ein Flächenidentifikator (FLIK) vergeben. Weiterhin wurden Fachkarten zu Schutzgebieten und Zielkulissen des Natur- und Wasserschutzes sowie Informationen zu Bodentyp und Hangneigung herangezogen und in einem geographischen Informationssystem

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).

(GIS) zusammengeführt. Die GIS-Informationen aus den InVeKoS-Flächennachweisen wurden in die GIS-Verschneidung integriert. Die Ergebnisse zeigen Veränderungen zwischen den Jahren 2005 und 2007 und jeweils den Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer.

Zusätzlich wurden bestehende beihilfe- und fachrechtliche Regelungen aus Agrar- und Umweltpolitik hinsichtlich möglicher Schutzwirkungen für Grünland untersucht.

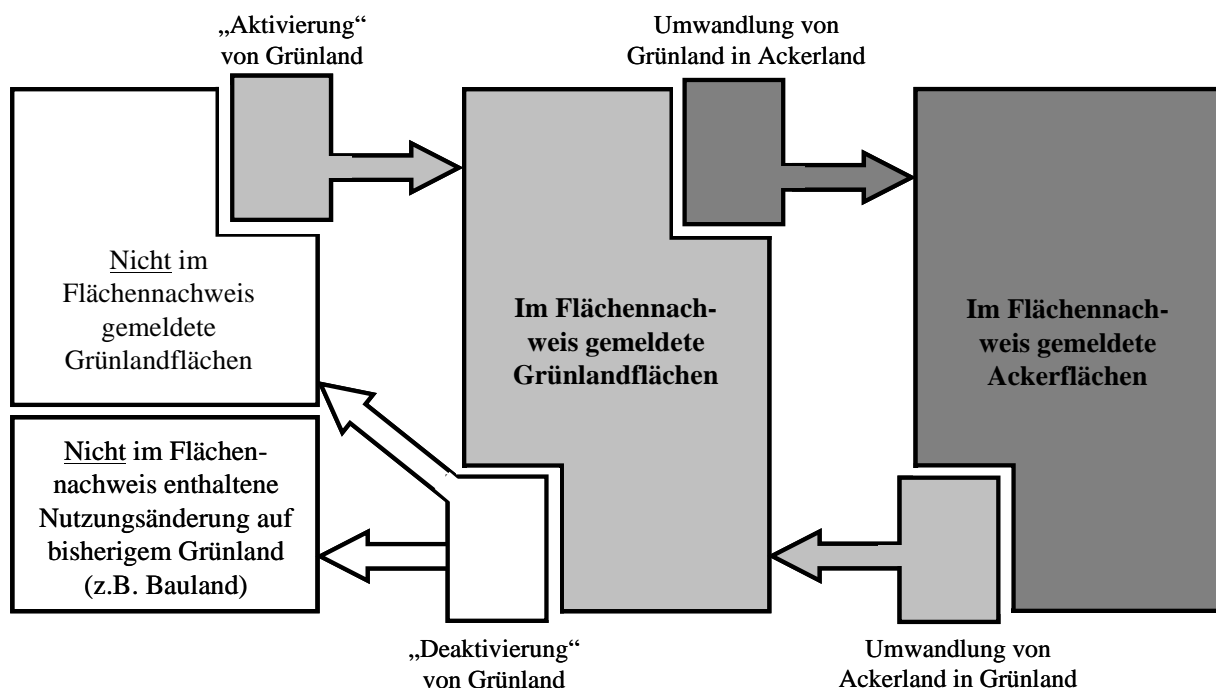
Ausführlich beschrieben werden Methoden und Ergebnisse in einem Arbeitsbericht der vTI-Agrarökonomie (s. OSTERBURG ET AL, 2009).

3 Ergebnisse zur Dynamik der Grünlandflächennutzung

3.1 „Sichtbarkeit“ von Landnutzungsänderungen im InVeKoS

Durch die geschilderten Analysen ist eine Verfolgung der Flächennutzung auf Feldblock-, bzw. Flurstückebene möglich. Dabei zeigt sich ein Nebeneinander sowohl von Grünlandumwandlung in Ackerland als auch von Neuetablierung von Grünland aus bisherigem Ackerland. Außerdem spielen die Nichtmeldung von Grünlandflächen im Jahr 2007, die 2005 noch erfasst waren („Deaktivierung“), sowie die Meldung „neuer“ Flächen („Aktivierung“) eine Rolle (s. Abb.2).

Abbildung 2: Bilanzierung der Grünlandflächen und „Sichtbarkeit“ der Flächenveränderungen im InVeKoS²



Eine gleichzeitige Aktivierung und Deaktivierung unterschiedlicher Teilflächen eines FLIK kann genauso wenig erfasst werden wie ein Flächentausch zwischen Acker- und Grünland durch Umwandlung. Eine Zunahme des Grünlands in einem FLIK bei gleichzeitiger Zunahme der LF wird als Aktivierung eingeordnet, eine Flächenabnahme sowohl von Grünland als auch der LF als Deaktivierung. Entsprechend wird auch im Falle von Zunahmen oder

² Der Einfachheit halber sind Flächennutzungsänderungen zwischen Grünland und anderer LF (z.B. Dauerkulturen) hier nicht aufgeführt.

Verlusten von Ackerland bei gleichzeitiger Veränderung der LF vorgegangen. Verbleibende Flächenveränderungen ohne Änderung der LF lassen sich nun aus einer Umwandlung von Grünland in Ackerland oder einer Umwandlung von Ackerland in Grünland erklären.

In den vier Ländern ist die Grünlandfläche nach Förderstatistik zwischen 2005 und 2007 um ca. 80.000 Hektar zurückgegangen. Davon konnte durch die beschriebenen Analysen für einen Verlust von 41.300 Hektar eine Umwandlung in Ackerland nachgewiesen werden. So ist also nur ein Teil der für Cross Compliance relevanten Abnahme des Grünlandverhältnisses tatsächlich auf Umbruch in Ackerland zurückzuführen. Andererseits führen aber eine gleichzeitig stattfindende Umwandlung von Ackerflächen in Grünland sowie eine „Aktivierung“ von Flächen zum Unterschätzen der tatsächlich umgebrochenen Grünlandfläche, wenn man nur die landesweite Nettobilanz betrachtet.

Mais ist mit über 50 % die dominante Flächennutzung nach Grünlandumwandlung in Ackerland. Der weitaus größte Teil der Maisflächenausdehnung zwischen 2005 und 2007 fand allerdings auf der bestehenden Ackerfläche und ohne Wirkung auf die Grünlandflächen statt.

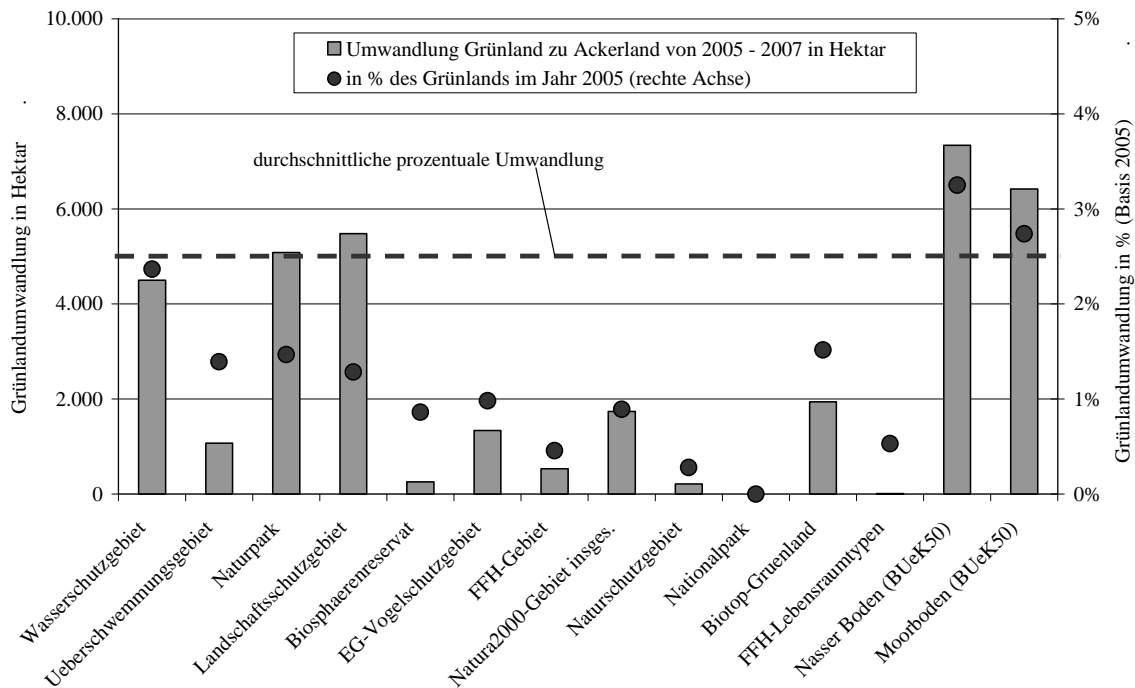
3.2 Umwandlung von Grünland in Ackerland auf ökologisch sensiblen Standorten

Aus ökologischer Sicht ist insbesondere von Interesse, inwieweit Standorte betroffen sind, auf denen der Erhalt des Grünlands von vergleichsweise hoher ökologischer Bedeutung ist. Der Verlust an ökologischen Funktionen durch Grünlandumbruch auf diesen Flächen kann durch Umwandlung von Acker- in Grünland an anderer Stelle nicht oder nur sehr langfristig ausgeglichen werden. Zum Ausmaß von Pflegumbruch zur Erneuerung der Grünlandnarbe können keine Aussagen gemacht werden. Dieser fällt auch nicht unter die Regulierung zur Grünlanderhaltung nach Cross Compliance. Ökologisch kann er aber auf sensiblen Standorten hoch relevant sein, wenn er mit der Zerstörung von artenreichem Grünland oder hohen Treibhausgasemissionen einhergeht.

Untersucht wurden Flächen in Schutzgebieten des Natur- und Wasserschutzes, kartiertes Biotopgrünland und Grünland auf bestimmten Bodentypen (Moorböden und „nasse Böden“ wie Gley, Pseudogley und Vega) (s. Abb.3).

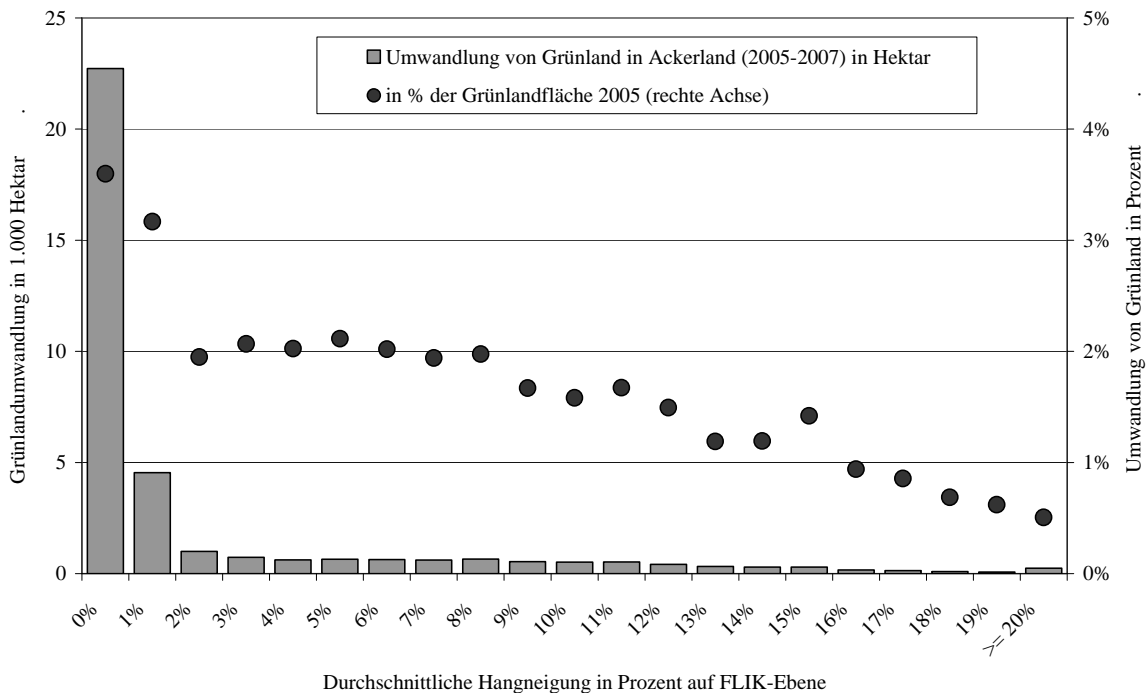
Im Vergleich zur durchschnittlichen prozentualen Umwandlung von Dauergrünland über die vier Länder zeigt sich ein deutlicher Schutzeffekt insbesondere in Nationalparks, Naturschutzgebieten und FFH-Gebieten. Nicht ganz so ausgeprägt ist dieser Effekt in Überschwemmungsgebieten, Naturparks, Landschaftsschutzgebieten und kartiertem Biotopgrünland. Keinen nennenswerten Schutz scheinen Wasserschutzgebiete zu bieten. Hier liegt die durchschnittliche Umwandlungsrate von Dauergrünland nahe am Gesamtdurchschnitt. Besonders hoch waren die Umwandlungsraten auf „nassen“ Böden und Moorböden. Letzteres ist insbesondere aus Klimaschutzsicht höchst relevant. Alleine auf Moorböden wurden in zwei Jahren gut 6000 ha Dauergrünland zu Ackerland umgebrochen. In dieser Frage unterscheiden sich allerdings die Beiträge der verschiedenen Bundesländer ganz erheblich. Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise weist einen verhältnismäßig wirksamen Moorschutz auf. „Nasse“ Böden, die ohnehin schon von einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Ackernutzung geprägt sind, zeigen in allen Ländern sehr hohe Umwandlungsraten auf.

Abbildung 3: Umwandlung von Grünland in Ackerland zwischen 2005 und 2007 innerhalb verschiedener Schutzgebietskategorien und Bodentypen (Summe der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz)³



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

Abbildung 4: Umwandlung von Grünland in Ackerland zwischen 2005 und 2007 in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Hangneigung auf FLIK-Ebene (Summe der Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz)



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

³ Die unterschiedlichen Kategorien überschneiden sich teilweise, so dass die Grünlandverluste nicht addiert werden können.

In Hanglagen spielt Grünland eine wichtige Rolle für den Erosionsschutz. Nach den hierfür ausgewerteten Daten dreier Bundesländer liegt bei Hangneigungen von über 10 % der Grünlandanteil an der gesamten LF bei über 50 %. Abbildung 4 zeigt, dass die umfangreichsten Grünlandumwandlungen auf ebenen Flächen stattfinden und bei zunehmender Hangneigung die Umwandlungsrate abnimmt. Jedoch wurden insgesamt immerhin etwa 3000 Hektar Grünland in Hanglagen von über 10 % in Ackerland umgewandelt.

4 Diskussion der Schutzmechanismen

4.1 Cross Compliance reguliert erst bei landesweit erheblicher Abnahme des Dauergrünlandanteils

Durch die Bindung an die Direktzahlungen bietet Cross Compliance als nahezu flächendeckend wirkendes Instrument die Möglichkeit, die Umwandlung von Grünland in Ackerland einzuschränken. In Deutschland greifen einzelbetriebliche Auflagen - über mögliche fachrechtliche Regelungen des Natur- und Wasserschutzes hinaus - jedoch erst, wenn auf Länderebene der Anteil des Dauergrünlands an der gesamten gemeldeten LF um mehr als 5% abgenommen hat. Bis zum Erreichen dieser Schwelle ist eine regionale Verlagerung von Grünland innerhalb eines Bundeslandes möglich, ohne dass das Grünlandverhältnis beeinträchtigt wird. In Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ist aufgrund der Überschreitung der 5%-Marke in den Jahren 2008 bzw. 2009 eine Genehmigungspflicht eingeführt worden. Die Umwandlung von Dauergrünland seitdem im Allgemeinen nur noch möglich, wenn eine entsprechende Ersatzfläche geschaffen wird. Vorhandene „Reserveflächen“ aus der Aufhebung der obligatorischen Stilllegung von Ackerflächen können hier möglicherweise Freiheitsgrade schaffen, wenn für eine Ackernutzung wenig attraktive Dauerbracheflächen zum Ausgleich andernorts umgewandelter Dauergrünlandflächen angerechnet werden. Die Cross-Compliance-Regelung zum Erhalt des Dauergrünlandanteils alleine ist also bisher kein wirksames Instrument, um ökologisch sensible Grünlandstandorte vor einer Umwandlung in Ackerland zu schützen. Die eingeführte Genehmigungspflicht kann in den entsprechenden Bundesländern jedoch den Vollzug umweltrechtlicher Regelungen zum Schutz von Dauergrünland erleichtern, wenn ein Informationsaustausch mit den zuständigen Fachbehörden stattfindet. Im Rahmen des Erosionsschutzes bestehen in Deutschland unter Cross Compliance keine Auflagen zum Grünlanderhalt.

4.2 Ausgewiesene Schutzgebiete des Natur- und Wasserschutzes sind unterschiedlich streng geschützt

Für die ökologischen Auswirkungen von Grünlandumbruch ist der Standort entscheidend. Welche Flächen besonders schützenswert sind, muss aufgrund fachrechtlicher Erwägungen entschieden werden. Standortsspezifische Schutzmechanismen finden sich im Naturschutz- und Wasserrecht.

Wie die Analysen zeigen, findet eine Umwandlung von Grün- in Ackerland zum Teil auch in ökologisch sensiblen Gebieten statt. Die im Vergleich zum Durchschnitt geringeren Umwandlungsraten in Schutzgebieten des Wasser- und Naturschutzes können auf Standorte mit nur eingeschränkter Ackerfähigkeit und einen Schutzeffekt in diesen Kulissen zurückgeführt werden.

Während insbesondere Naturschutzgebiete und Nationalparke einen hohen Schutzstatus haben, sind die Schutzgebietsauflagen in Naturparks und Landschaftsschutzgebieten wenig

restriktiv, jedoch in allen Fällen von einzelnen Schutzgebietsverordnungen abhängig. Kartiertes Biotopgrünland unterliegt nicht immer dem gesetzlichen Schutz, z.B. wenn eine Mindestgröße unterschritten ist oder die Ausprägung den Kriterien für eine Unterschutzstellung nicht genügt. Die Kategorie „Biotopgrünland“ umfasste für die Auswertung auch Grünlandflächen des Biotopverbunds von landesweiter Bedeutung in Mecklenburg-Vorpommern und nicht streng geschützte Flächen in Niedersachsen, die als – zwischenzeitlich geschütztes - mesophiles Grünland und sonstiges Grünland von Bedeutung für den Artenschutz kartiert wurden. Nichts desto trotz stellen diese Biotoptypen aus Artenschutzsicht wertvolles Grünland dar. Wasserschutzgebiete weisen in allen Ländern ein vergleichsweise geringes Grünlandschutzniveau auf.

Eine zentrale Maßnahme der EU zum Erhalt schützenswerter Habitats und Arten ist die Errichtung des EU-Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Es setzt sich zusammen aus Gebieten, die aufgrund der Vogelschutz-Richtlinie und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) von jedem Mitgliedstaat ausgewiesen werden müssen. Schutzzweck, Erhaltungsziele und Maßnahmen und damit der Schutzstatus und Ver- und Gebote in Natura 2000-Gebieten unterscheiden sich von Gebiet zu Gebiet. Ein eindeutiges Umnutzungsverbot von Grünland in Natura 2000-Flächen besteht nur im Fall von Schutzgebietsverordnungen (z.B. im Rahmen der Ausweisung als Naturschutzgebiet) oder Einzelanordnungen, die dies auch verbindlich vorschreiben. Viele FFH-Lebensräume sind zudem gleichzeitig gesetzlich geschützte Biotope. Ansonsten ist eine Umwandlung von Grünland möglich, wenn es dadurch nicht zur Verschlechterung des Erhaltungszustandes der relevanten Lebensraumtypen und Vogelarten kommt. Die Einschätzung der Erheblichkeit bestimmter Vorhaben ist jeweils eine Einzelfallentscheidung der zuständigen Naturschutzverwaltung auf Basis der Erhaltungsziele. Der Vollzug des Verschlechterungsverbots in Natura 2000-Gebieten ist aufgrund der fehlenden Detailfestlegungen für die Naturschutzbehörden problematischer als die Durchsetzung von ordnungsrechtlichen, auf die Erhaltungsziele abgestimmten Einzelverboten.

4.3 Umweltfachliche Einschränkungen außerhalb von Schutzgebieten

Ökologisch sensible Gebiete außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete werden durch Regelungen zur guten fachlichen Praxis im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) angesprochen. So ist laut § 5, Abs.4 BNatSchG unter anderem „auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen“. Diese Grundsätze wurden auch in das novellierte BNatSchG übernommen, das seit dem 1.3.2010 in Kraft ist. Die Wirksamkeit des Vollzugs der guten fachlichen Praxis ist jedoch von einer Konkretisierung abhängig, z. B. einer Festlegung eindeutiger Kulissen, innerhalb derer besondere Anforderungen für die Grünlanderhaltung gelten und eine Umwandlung als Eingriff gewertet würde.

Während innerhalb der Wassergesetze der Länder Regeln für ausgewiesene Überschwemmungsgebiete festgelegt wurden (wobei nur in manchen Ländern Grünlandumbruch in diesen Gebieten pauschal untersagt ist), gibt es bisher eindeutige Kulissen mit entsprechenden konkreten Auflagen in der Regel nicht für erosionsgefährdete Hänge, Standorte mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorte.

4.4 Freiwillige Maßnahmen zum Grünlanderhalt

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 während der Vertragslaufzeit nicht zu reduzieren. Auch andere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung

können die Grünlandbewirtschaftung unterstützen (z. B. investive Maßnahmen). In Zielkulissen des Wasserschutzes oder innerhalb von Moorschutzprogrammen gibt es zum Teil Anreize zur Umwandlung von Acker- in Grünland oder werden Flächen durch Kauf gesichert. Freiwillige Maßnahmen allein können jedoch bei gegensätzlichen Anreizen, die die Attraktivität des Ackerbaus fördern, keinen verlässlichen Schutz vor Umbruch ackerfähiger Grünlandflächen bieten.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Nutzbarkeit von InVeKoS-Daten

Im Rahmen des InVeKoS 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.

Wie die Analysen zeigen, sind durch eine Verschneidung mit weiteren, meist umweltbezogenen Fachdatensätzen Aussagen zur Landnutzungsdynamik im Zusammenhang mit standortbezogenen Umweltparametern in hoher räumlicher Detailschärfe möglich. Dies könnte künftig genutzt werden, um Informationen zu Entwicklungen in der Flächennutzung zu analysieren, die alleine durch landesweite Statistiken nicht sichtbar sind. Da aber die Nutzungsmöglichkeiten des Systems derzeit begrenzt sind, wäre für die Ausschöpfung aller Potenziale zum Teil eine Änderung der Zweckbindung durch eine Novelle des InVeKoS-Datengesetzes notwendig. Die Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ist dabei weiterhin geboten.

Gezielt ausgebaut und zu einem Monitoringsystem entwickelt werden könnte das Einsatzgebiet der Cross Compliance-Kontrollen, z. B. 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 auch relevant für Cross Compliance ist, bei dem bisher allerdings keine systematischen Kontrollen vorgesehen sind.

5.2 Instrumente zum Schutz vor Grünlandumbruch - Handlungsbedarf

Die Ergebnisse legen nahe, dass in einigen Fällen Regelungslücken zum Schutz von ökologisch wertvollem Grünland bestehen oder die Regelungen unter den sich ändernden Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen sind. Schutzgebietsauflagen, auch jene in Natura 2000-Gebieten, sollten im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen in der Landnutzung überprüft und gegebenenfalls konkretisiert oder verschärft werden.

Fragen bestehen auch bezüglich des Vollzugs bestehender Vorgaben (z. B. gute fachliche Praxis nach Bundesnaturschutzgesetz, Verschlechterungsverbot in Natura 2000-Gebieten). Allein die Benennung von natur- und wasserschutzpolitischen Schutzziele ohne eindeutige Auflagen und Kulissen gewährleistet keinen wirksamen Schutz wertvoller Grünlandflächen. Deklarierte Schutzziele des Natur- und Wasserschutzes sollten daher bezüglich ihrer Konkretisierung und Wirksamkeit überprüft werden.

Unterstützt werden könnte der Vollzug solcher Regelungen durch eine allgemeine Anzeigepflicht vor einer Umwandlung für Dauergrünland auf allen Standorten, die als prioritär eingestuft werden (z. B. Natura 2000-Gebiete, Moorstandorte, erosionsgefährdete Flächen). Dies würde den Informationsstand von Fachbehörden verbessern und den Landwirten Rechtssicherheit verschaffen. Eine Anpassung des Fachrechts ist jedoch langwierig. Eine generelle Anzeigepflicht für die Umwandlung von Dauergrünland könnte über Cross Compliance, auch unabhängig vom Erreichen der 5 %-Grenze, kurzfristig und landesweit verbindlich durchgesetzt werden und den Vollzug bestehender fachrechtlicher Regelungen unterstützen. Dazu müsste das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz auf

Bundesebene angepasst werden. Dies gilt auch für flächenspezifische Umbruchverbote für besonders sensible Gebiete, die unter Cross Compliance aufgenommen werden könnten. Dies bedarf jedoch, wie im Fachrecht, konkreter Kulissen. Auflagen, die allein über Cross Compliance bestehen, können allerdings durch Ausgliederung von Flächen aus einem Betrieb oder den Verzicht auf die Betriebsprämie umgangen werden.

Nichtsdestotrotz sind zusätzlich gezielte freiwillige Anreizmaßnahmen erforderlich, insbesondere zur Sicherung einer angepassten Bewirtschaftung oder Pflege von artenreichem Grünland und im Fall von Grünland in bestimmten Schutzkulissen, in denen Umbruch untersagt ist, um eine Aufgabe der Fläche zu vermeiden. Durch die vielfältigen Funktionen von Grünland können hierbei diverse Umweltziele bedient werden, die den Einsatz finanzieller Mittel begründend können. Ein sinnvoller Verwertungspfad für Aufwüchse von überschüssigen Grünlandflächen kann auch die energetische Verwertung sein. Signale aus der Energiepolitik wären ein wichtiger Beitrag zur Ausweitung dieses Nutzungszweiges.

Der Schutz ökologisch besonders wertvoller Grünlandflächen gegen eine Umwandlung in Ackerland hat zur Erreichung von Umweltzielen eine hohe Priorität. Sowohl die Umwelt- als auch die Agrarpolitik sind hier angesprochen. Die Sicherung dieser Restbestände kann langfristig nur über einen Grundschutz durch ordnungsrechtliche Maßnahmen des Natur-, und Wasserschutzes (und zukünftig auch des Klimaschutzes?) gewährleistet werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik beeinflusst durch ihre Förderpolitik einen Großteil der Grünlandflächen. Mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem hat sie ein sehr genaues und zeitnahes Monitoringinstrument an der Hand, mit Cross Compliance einen Mechanismus zur Durchsetzung von Grundanforderungen an die Flächenbewirtschaftung, und mit den Agrarumweltmaßnahmen und anderen Maßnahmen der zweiten Säule positive Anreizinstrumente, mit deren Hilfe schon heute im Sinne einer Integration von Umweltbelangen eine gezieltere Flächennutzungspolitik zur Erhaltung wertvoller Grünlandflächen umsetzbar wäre.

Danksagung

Die Analysen wurden innerhalb eines vom Bundesamt für Naturschutz aus Mitteln des Bundesumweltministeriums geförderten F+E-Projektes durchgeführt. Die beteiligten Bundesländer haben die Untersuchung durch die Bereitstellung von Daten maßgeblich unterstützt.

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. In: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross_compliance/index_en.htm.
- DIERSCHKE, H., BRIEMLE, D. (2002): Wiesen, Weiden und verwandte Staudenfluren. Ulmer-Verlag, Stuttgart.
- FREIBAUER, A., DRÖSLER, M., GENSIO, A., SCHULZE, E-D (2009): Das Potenzial von Wäldern und Mooren für den Klimaschutz in Deutschland und auf globaler Ebene. In: Natur und Landschaft, Band 84, Heft 1: 20-25.
- OSTERBURG, B., NITSCH, H., LAGGNER, B., ROGGENDORF, W. (2009): Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft. Bericht für das F+E-Vorhaben FKZ 3507 88 010, Umweltforschungsplan 2007, gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN). Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009.