

Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz

Analyse und Vorschläge zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Von ECKHARD JEDICKE und JÜRGEN METZNER

Abstracts

Extensive Weidenutzung bildet das zentrale Naturschutzinstrument zur Erhaltung und Entwicklung vieler nach den Vorschriften der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu schützenden Lebensraumtypen, von High-Nature-Value-Grünland und zur Umsetzung weiterer Schutzziele in Agrarökosystemen. Dabei spielt auch die Prämienfähigkeit im Rahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union eine wichtige Rolle.

Der Beitrag beschreibt vor dem Hintergrund der Kommissionsvorschläge für die neue GAP-Förderperiode 2014–2020 und der aktuellen Rechtslage, welche Probleme die extensive Grünlandnutzung in der 1. Säule, den Direktzahlungen, hat. Diskutiert werden das geplante „Greening“, die Definition von Dauergrünland und Grünfütterpflanzen sowie die Rolle von Gehölzen als immanente Bestandteile strukturreicher Weideflächen. Es werden Vollzugsprobleme infolge hohen Bürokratieaufwands, Sanktionsrisiken und verringerter Messtoleranzen bei der Kontrolle identifiziert.

Zur Lösung wird eine neue Flächenkategorie „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzfläche“ definiert, die Bestimmung beihilfefähiger Flächen präzisiert und vorgeschlagen, Gehölze auf Weideflächen aus dem Cross-Compliance-Schutz auszunehmen. Die hohe Bedeutung der Prämienfähigkeit wird aus landwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht begründet. Exemplarisch wird verdeutlicht, dass hier gesamturopäische Handlungsrelevanz besteht.

Direct Payments for Extensively Used Pastures and their Relevance for Nature Conservation – Analysis and proposals to adapt the Common Agricultural Policy

Extensive pasturing has been established as a central instrument of nature conservation for the maintenance and development of many habitat types according to the Habitats Directive, ranging from grassland of high-nature value to the implementation of further protection aims. In this context the eligibility for direct payments (“first pillar”) according to the Common Agricultural Policy (CAP) also plays an important role.

Against the background of proposals of the Commission for the new support period 2014–2020 the paper describes the problems of direct payments for extensive meadow cultivation. The study discusses the intended “greening”, the definition of permanent grasslands and herbaceous forage plants as well as the role of trees and shrubs as immanent parts of structurally diverse pastures. The paper identifies enforcement problems resulting from bureaucracy, risks of sanctions and reduced measurement tolerances during controls.

As a solution “agriculturally used nature conservation areas” have been defined as a new category of sites, the identification of eligible sites has been specified, and it has been proposed that trees and shrubs are except from Cross-Compliance protection. The significant importance of the eligibility for payments has been justified both from an agricultural and nature conservation point of view. Using an example the study clarifies that there is European-wide relevance for action.

1 Einleitung

Trotz zahlreicher Diskussionen, bestehender Konventionen und gesetzlicher Vorgaben (z.B. Convention on Biodiversity/CBD, nationale Biodiversitätspläne, nationale und europäische Naturschutzgesetzgebung) ist auf nahezu allen räumlichen Ebenen (national und global gesehen) weiterhin ein anhaltender Verlust biologischen Vielfalt zu verzeichnen. Wichtigster „Driver“ bildet der Lebensraumverlust durch direkte oder indirekte Landnutzungsänderungen, wobei im europäischen Raum die Landwirtschaft als der mit Abstand wichtigste Faktor wirkt.

Die Analyse der insgesamt rund 200 in Anhang I der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU aufgeführten zu schützenden

Lebensraumtypen zeigt, dass von diesen etwa 70 (d.h. gut ein Drittel) mit extensiven Agrarsystemen und diese wiederum zu über 90% mit tierhaltungsgebundenen extensiven Grünlandssystemen korrelieren (LUICK et al. 2012). Damit sind vor allem die in Europa in vielfältigen Formen bestehenden Weidesysteme angesprochen. Von besonderer ökologischer Bedeutung sind dabei besonders großflächige Systeme.

Eine Flächenbilanzierung des extensiven Grünlands ist selbst in Deutschland und in den einzelnen Bundesländern schwierig, da eine konsistente gesamthafte Inventarisierung bislang nicht erfolgt ist; auf europäischer Ebene sind für viele Länder nur grobe Abschätzungen möglich. Die im Rahmen der GAP-Evaluierung von

ökologischen Wirkungsindikatoren durchgeführte Erhebung von so genannten High-Nature-Value-(HNV-)Agrarflächen ergab für Deutschland folgendes Bild (PAN et al. 2011):

- ▶ Ackerflächen haben einen HNV-Anteil von 2% (ca. 250 000 ha);
- ▶ Grünlandflächen besitzen einen HNV-Anteil von 13,7% (ca. 700 000 ha), wobei nur 6,6% einen sehr hohen bis äußerst hohen Naturwert aufweisen.

Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes ist bei der Flächenbewirtschaftung durch landwirtschaftliche Betriebe der Umgang mit extensiv bewirtschaftetem Grünland daher von besonderer Bedeutung (z.B. JEDICKE et al. 2011, METZNER et al. 2010). Naturschutzziele werden in

hohem Maße im Rahmen der Möglichkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) und deren Instrumentarium umgesetzt. Dieses gilt für die europäische und auch für die nationalen bzw. in Deutschland föderalen Ebenen. Die Auseinandersetzung und Mitgestaltung der neuen GAP ist daher derzeit eine zentrale Herausforderung naturschutzstrategischen Arbeitens. Die bevorstehende GAP-Reform mit neuen förderpolitischen Rahmensetzungen entscheidet nicht allein darüber, ob ein Status quo erhalten werden kann, sondern bietet auch die Option, Fehlentwicklungen zu korrigieren und die ökologischen Qualitäten des HNV-Grünlands zu verbessern.

Extensiv-Grünland kann bei geeigneten agrarpolitischen Bedingungen positive multifunktionale Wirkungen haben: Dazu zählen vielfältige Ökosystem-Dienstleistungen und auch die Stützung landwirtschaftlicher Einkommen (vgl. MATZDORF et al. 2010). Voraussetzung ist, dass eine ökonomische Tragfähigkeit der Viehwirtschaft mit Integration extensiv genutzter Wiesen und Weiden gegeben ist. Diese wird, wie nahezu jegliche landwirtschaftliche Nutzung in Deutschland und Europa, durch die Agrarförderung der Europäischen Union gesteuert und finanziert.

Am 12. Oktober 2011 hat die Europäische Kommission ihre Rechtsvorschlage für die Agrarpolitik nach 2013 vorgelegt (Europäische Kommission 2011a bis c). Demnach bleibt die bisherige Grundstruktur der GAP erhalten – u.a. mit den Instrumenten der **Direktzahlungen in der 1. Säule** und der **Entwicklungspolitik für den Ländlichen Raum in der 2. Säule**.

Der vorliegende Beitrag hat die Thematik der Prämienberechtigung von Grünland in der künftigen 1. Säule zum Gegenstand. Damit in Zusammenhang stehen auch Fragen zur Definition von „landwirtschaftlicher Tätigkeit“, zur Förderfähigkeit und ihrer Konsequenzen. Ein wichtiger Aspekt ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2010, der mit Blick auf eine extensiv beweidete Schafhaltung entschied, „dass der Beihilfefähigkeit einer Fläche, deren Nutzung zwar auch landwirtschaftlichen Zwecken dient, deren überwiegender Zweck aber in der Verfolgung der Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes besteht, nichts entgegensteht“ (Urteil C-61/09). Dieses Urteil zeigt auf, dass auch auf Basis einer neuen Rechtsgrundlage die bessere Integration von extensiv bewirtschafteten Flächen in die Agrarförderung der 1. Säule erfolgen kann.

Während der vorgestellte politische Rahmen und die Ausgestaltung der 1. Säule schon relativ präzise Interpretationen und Konsequenzen für die Grünlandbewirtschaftung zulässt, sind die Konturen und Programmatik der 2. Säule derzeit noch deutlich vager. Eine Analyse der 2. Säule und die Skizzierung für den Grunlandschutz effizienter Förderprogramme bleiben einem späteren Beitrag vorbehalten.

Die Kommissions-Vorschläge werden im vorliegenden Papier hinsichtlich folgender Fragen analysiert:

► Inwieweit unterstützen oder verhindern die Vorschläge die künftige Realisierbarkeit einer extensiven Beweidung als notwendiges Instrument, um Ziele des Naturschutzes zu erreichen (insbesondere hinsichtlich der Prämienfähigkeit in der 1. Säule)? Welche Relevanz hat dieses aus europäischer Sicht?

► Welche Lösungsvorschläge resultieren aus der Analyse, um die Multifunktionalität der Weidewirtschaft durch die genannten europäischen und nationalen Ziele zu fördern?

2 Extensives Grünland in der 1. Säule: Problemfelder

2.1 Grünland im „Greening“

Der quantitative Schutz des Grünlands in der 1. Säule ist als so genanntes „Greening“ in Art. 31 des Entwurfs der Direktzahlungs-Verordnung KOM(2011) 625 vorgesehen. Landwirte müssen – um die vollen Betriebspramien aus der 1. Säule zu empfangen – u.a. den betrieblichen Dauergrünland-Bestand zum Stichtag 01.01.2014 mit einer Toleranzschwelle von 5% erhalten. Die 5%-Schwelle bezieht sich künftig auf den individuellen Betrieb und nicht wie bisher auf das Grunlandinventar eines Mitgliedsstaates/Bundeslandes.

Als Folge ist zu befürchten, dass Grünland bis zum Jahr 2014 in hohem Maße umgebrochen wird. Besonders in Mitgliedsstaaten und Bundesländern, die aktuell noch unter der 5%-Schwelle für Grünlandumbruch liegen, droht weiterer Grünlandverlust. Daher muss ein rückwirkender Stichtag für das Referenzjahr 2011 gewählt und auf die erneute 5%-Toleranzschwelle verzichtet werden. Soweit das nicht durchsetzbar ist, sollte der Umbruch zumindest einer behördlichen Genehmigung bedürfen.

Die Einrichtung von ökologischen Vorrangflächen (7%) bezieht sich laut Kommissionsvorschlag nur auf Acker- und nicht auf Grünland. Für den Schutz von

extensivem Grünland ist diese Greening-Vorgabe also nicht relevant.

2.2 Grünland-Definitionen

Grundlage für die Prämienberechtigung liefert der Entwurf der Direktzahlungen-VO KOM(2011) 625 in Art. 4 Abs. 1 mit Definitionen von „Dauergrünland“ sowie „Gras oder andere Grunfutterpflanzen“. Die Begriffsbestimmung von „Dauergrünland“ schließt zwar „auch andere für die Beweidung geeignete Pflanzen“ ein, ebenso beinhalten „Grunfutterpflanzen“ „alle Grünpflanzen, die herkommlicher Weise in natürlichem Grünland anzutreffen“ sind. Doch diese Definitionen lassen Interpretationsspielraum. Die Definitionen sind jeweils auslegungsbedürftig, wie das Beispiel der Zwergstrauchheiden zeigt: Obgleich „grün“, „dauernd“ und als Futter genutzt, werden sie in Deutschland nicht als Dauergrünland anerkannt, sofern eine Dominanz der Zwergsträucher vorliegt – mit der Begründung, dass sich aus der englischen Sprachfassung ergebe, dass lediglich krautige Pflanzen als Grunfutterpflanzen anzusehen seien. Kurioserweise wird die Besenheide (*Calluna vulgaris*) – ein Zwergstrauch – in Großbritannien als förderfähige Grunlandpflanze akzeptiert (WINKELMULLER 2011), nicht aber in Deutschland. Weitere Probleme ergeben sich bei Flächen mit geringem Deckungsgrad an Grunfutterpflanzen (z.B. offene Bodenstellen, Felsbereiche, Dominieren von Moosen oder Flechten, Flächen mit „Weideunkrautern“).

2.3 Gehölze auf Weideflächen

Strukturelemente wie Sträucher, Hecken, Feldgehölze und Baumbestände auf Weiden verursachen regelmäßig Probleme bezüglich der Prämienfähigkeit einer Fläche. Gemäß o.g. Dauergrünland-Definition sind sie keine Grunfutterpflanzen, können aber Teil der prämienberechtigten Fläche sein, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist (s. Abb. 1):

(1) Die Gehölze unterliegen meist den **Cross-Compliance**-Bestimmungen. Dazu bestehen gemäß VO (EG) Nr. 1122/2009 im Zusammenhang mit VO (EG) Nr. 73/2009, national weitergehend durch § 5 Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung (BMJ 2012) und InVeKoS-VO geregelt, folgende Rahmenbedingungen: ► Art. 34 (3): Alle Landschaftsmerkmale, die entweder in den in Anhang II zu VO (EG) Nr. 73/2009 aufgeführten Rechtsakten genannt sind [u.a. FFH-Richtlinie (92/43/EWG)], oder Bestandteile, die dem Ziel der Erhaltung in **gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zu-**

stand (glöz) dienen (Art. 6 und Anhang III zu VO (EG) Nr. 73/2009), unterliegen der **Cross-Compliance-Regelung** und besitzen als Teil der prämiensfähigen Fläche **Bestandsschutz**: „keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn das angebracht ist, Hecken, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzestehend) und Feldrändern“.

► Art. 34 (2): **Hecken** u.a. Strukturen, die in einer Region traditionell Bestandteil guter landwirtschaftlicher Nutzungspraktiken sind, können nach Festlegung der Mitgliedsstaaten als Teil der vollständig genutzten Fläche gelten, (a) wenn sie der traditionell üblichen Breite entsprechen und 2 m nicht überschreiten oder (b) sofern die Mitgliedstaaten (Bundesländer) von Art. 34 VO (EG) Nr. 1122/2009 Gebrauch gemacht und einen maximalen Prozentsatz an förderfähigen Flächen über 2 m Breite festgelegt haben (s. dazu auch Abschnitt 3.1). Der Bestandsschutz von Gehölzen auf prämiensberechtigten Flächen ist in § 5 der Direktzahlungen-Verpflichtungen-Verordnung (DirektZahlVerpflV, BMJ 2012) neu geregelt. Danach dürfen z.B. Feldgehölze ab einer Größe von 50 m² nicht mehr entfernt werden.

(2) Ebenfalls prämiensfähig können nach Art. 34 (4) Flächen sein, auf denen ein Baumbestand stockt, wenn landwirtschaftliche Tätigkeiten unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestandenen Parzellen in demselben Gebiet möglich sind. Aufgrund eines Vorschlages der Kommission in Wikicap wird das in vielen Ländern durch die Begrenzung auf maximal 50 Bäume/ha umgesetzt. Ausnahmen sind z.B. für Streuobstbestände und aus ökologischen oder Umwelt-Gründen möglich (European Commission 2010).

(3) Außerdem gestattet Art. 34 (1) im Rahmen einer **Bagatellregelung** die Anrechnung „kleiner“ nicht förderfähiger Landschaftselemente im Umfang der Messtoleranz mit maximal 1,5 m Breite, maximal je Parzelle aber 1,0 ha Fläche (s. European Commission 2010 und Abschnitt 3.2).

Gehölze auf Weideflächen sind hoch dynamisch und kaum abzugrenzen. Jahreszeit, Niederschlagssituation, Besatzdichte, Auslegung von Richtlinien und die individuelle Einschätzung durch Prüfer zeigen einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis. Je nach Witterung breitet sich z.B. die Schlehe (*Prunus spinosa*) durch Seitentriebe (Polykormone) sehr rasch aus, wird aber in jungem Zustand auch wieder abgefressen. Grenzziehungen für Hecken, Feldgehölze, fließende Über-

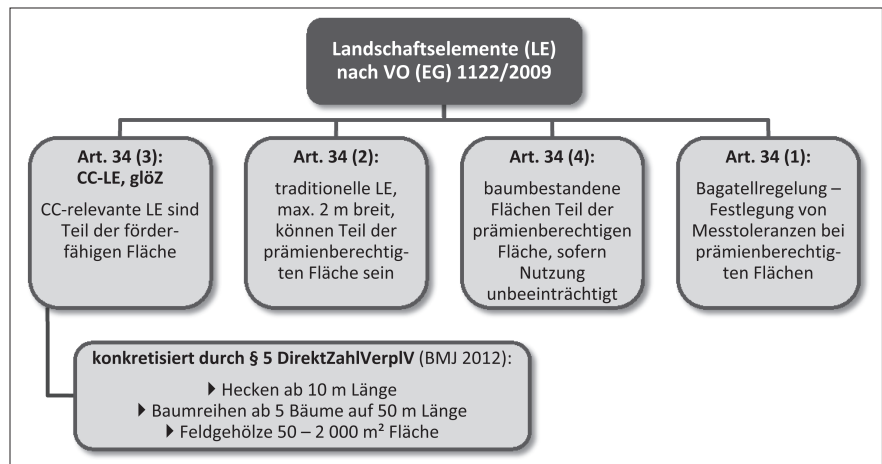


Abb. 1: Regelungen im Zusammenhang mit Landschaftselementen (wie Hecken und Gehölzen) als Bestandteil der prämiensberechtigten Fläche nach VO (EG) 73/2009 und 1122/2009. Erläuterung im Text.

gänge zwischen Wald und Offenland, selbst für kleinste Strauchgruppen, sind deshalb nicht wirklich reproduzierbar möglich. Heute noch CC-relevant und Teil der prämiensberechtigten Fläche, können Gehölze bereits am Ende derselben Vegetationsperiode flächenrelevant geworden sein und nicht mehr als prämiensberechtigt gelten. Dieses bedeutet für Antragsteller und Verwaltung ein hohes Maß an Erfassungs- und Kontrollaufwand, um Rückforderungs- und Sanktionsrisiken zu minimieren.

Im Gegensatz zur „Normallandschaft“ sind auf Extensivweiden aus Naturschutzsicht in der Regel ausreichend Gehölze vorhanden. Vielfach ist eher ein aktives Zurückdrängen erforderlich. Damit ist die CC-Erhaltungsverpflichtung für Gehölze, mit der Novellierung der DirektZahlVerpflV seit 01.01.2012 für Hecken ab 10 m und nicht mehr 20 m Länge und für Feldgehölze ab 50 m² (bisher 100 m²) geltend (s. BMJ 2012), auf Extensivweiden naturschutzfachlich nicht notwendig, sondern eher kontraproduktiv.

3 Vollzugsprobleme und ihre Folgen

3.1 Bürokratieaufwand durch Landschaftselemente-Regelung

Die in Abschnitt 2 beschriebenen Rahmenbedingungen führen zu erheblichem Aufwand bei der Datenerfassung, zu massiven Unsicherheiten bei den Landwirten und zu enormem Verwaltungs- und Kontrollaufwand bei den Verwaltungen. Ein gutes Beispiel für die aufgrund von EU-Vorgaben veranlassten arbeitsaufwändigen Kontrollauflagen ist, dass die bisherige deutsche Praxis, kleine Landschaftselemente > 2 m auf bis zu 25 % der beihilfefähigen Fläche generell für beihilfefähig

zu erklären, nach Hinweis der EU-Kommission an den Freistaat Thüringen nicht zulässig ist (TMLFUN 2012). Dieses führt aktuell dazu, dass es, verbunden mit der in Abschnitt 2.3 genannten jüngsten Änderung der DirektZahlVerpflV, deutschlandweit zu großen Problemen bei der Berechnung der beihilfefähigen Flächen auf extensiven Weiden kommt.

So müssen jetzt Sträucher für eine korrekte Flächenberechnung aufwändig vermessen werden. Auch bedarf es komplizierter Ausnahmegenehmigungen für notwendige Entbuschungen auf Flächen mit CC-relevanten Gebüsch. Es ist den Antragstellern kaum noch vermittelbar, welche Gehölze förderfähig sind, welche nicht und welche Gehölze im Sinne einer Weidepflege ggf. entnommen werden dürfen, ohne die CC-Bestimmungen zu verletzen.

3.2 Rückforderungs- und Sanktionsrisiken

In dieser Gemengelage aus fraglicher Prämiensberechtigung und nur ungenau zu erfassenden Gehölzen und CC-Erhaltungspflichten resultieren kaum kalkulierbare Rückforderungs- und Sanktionsrisiken für die Landwirte. Es drohen hohe Rückzahlungen, die auch Zahlungen aus zurückliegenden Jahren umfassen und den wirtschaftlichen Ruin von Extensivweidebetriebe bedeuten können (s. Infobox). Für die Mitgliedstaaten besteht außerdem ein erhebliches Risiko, Anlastungen der Europäischen Kommission und entsprechende finanzielle Rückforderungen zu erhalten.

Finanzielle Rückforderungen
Gemäß Art. 58 VO (EG) Nr. 1122/2009 erfolgt eine flächenbezogene Prämienkürzung im Falle von zu viel angemel-

deter Fläche ($\geq 3\%$ oder 2 ha) bei $\leq 20\%$ Differenz in Höhe des Doppelten der festgestellten Differenz. Liegt die Differenz $> 20\%$ der ermittelten Fläche, so wird keine flächenbezogene Beihilfe gewährt; beträgt sie $> 50\%$, so ist der Betriebsinhaber ein weiteres Mal von der Beihilfegewährung auszuschließen (bis zur Höhe des Betrags, der einer Differenz zwischen angemeldeter und ermittelter Fläche entspricht). Wurde vorsätzlich zu viel Fläche angemeldet, so wird nach Art. 60 im Falle einer Differenz zwischen $0,5\%$ (!) oder > 1 ha und 20% im laufenden Jahr keine Beihilfe gezahlt, bei $> 20\%$ Differenz entfällt die Prämie für ein zweites Jahr bis zur Höhe des Betrags, der einer Differenz zwischen angemeldeter und ermittelter Fläche entspricht.

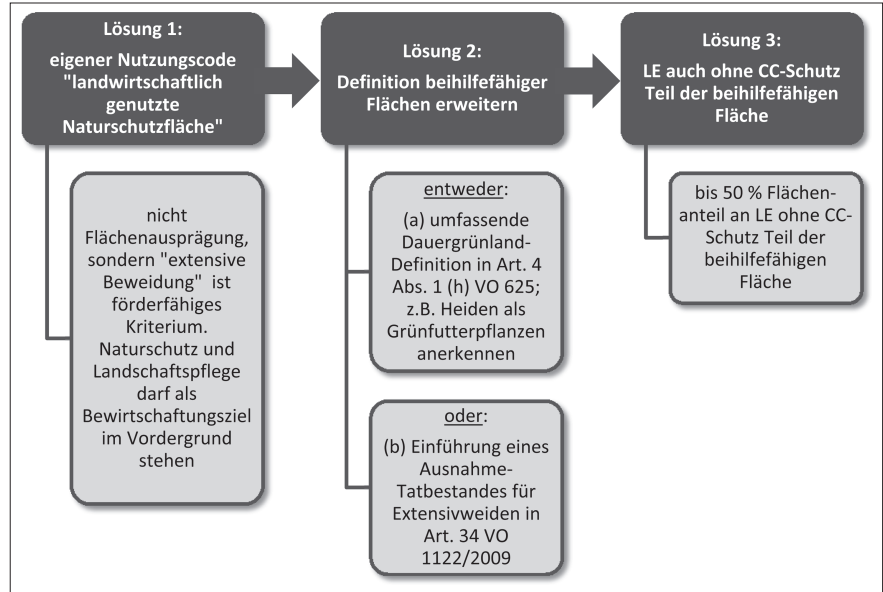


Abb. 2: Lösungsansätze, um die extensiven Weiden in der 1. Säule zu verankern. Weitere Erläuterung im Text.

3.3 Verringerte Messtoleranzen

Mit moderner Messtechnik haben sich die bislang gewährten Messtoleranzen bei der Ermittlung von prämienberechtigten Flächen deutlich verringert. Heute sind auch kleinste Abweichungen feststellbar und ignorieren den „Faktor Mensch“ und dynamische Situationen wie Gehölz-Übergänge (s. Kapitel 2.3) komplett. Aktuell wird die Toleranz für Messungen im Orthophoto in Umsetzung von Art. 34 (1) VO (EG) Nr. 1122/2009 nach folgender Formel berechnet: *Umfang der Fläche x Pixel x 1,5 (höchstens aber 1,0 ha)*.

Als Beispiel wird eine Pixelgröße 0,2m bei einem Flächenumfang von 650 m angenommen; nach o.g. Formel errechnet sich eine Messtoleranz von 195 m². Eine Pixelgröße von 0,4m bedingt bei identischem Flächenumfang 390 m² Messtoleranz. Für den Landwirt ist es in der Praxis auf Extensivweiden in vielen Fällen unmöglich, auf 0,02 bzw. 0,04 ha genau zu messen. Bereits bei der Bestimmung der Grenze der landwirtschaftlichen Parzelle lassen sich Fehler von 1 bis 2m nicht vermeiden.

4 Lösungsvorschläge

Es werden drei Lösungsansätze vorgeschlagen, die **alternativ oder additiv** zur Anwendung kommen können. Voraussetzung für alle Optionen ist, dass im Detail definitorische Änderungen zu Aspekten der Förderfähigkeit von Dauergrünland bei den Parametern Deckungsgrade, Bestockung und Pflanzenzusammensetzung notwendig sind (Abb. 2). Bevorzugt wird Lösung 1 (eigener Nutzungscode), die durch die Lösungsoptionen 2a oder 2b

(Definition beihilfefähiger Fläche präzisieren) abgesichert werden muss. Das wäre auch bei einem kompletten Verzicht auf Lösung 1 notwendig. Lösung 3 wäre alternativ und unabhängig umsetzbar.

4.1 Neue Flächenkategorie

Lösung 1 beinhaltet die Einführung einer neuen Flächenkategorie „landwirtschaftlich genutzte Naturschutzfläche“, für die die Mitgliedstaaten spezielle Vorgaben festlegen können. Damit würde die Gesamtfläche als beihilfefähig gelten. Nachdem bei der Bewirtschaftung naturschutzfachliche Ziele im Vordergrund stehen, könnten die zuständigen Naturschutzbehörden die Vorgaben für die Flächenbewirtschaftung treffen.

Vorgeschlagen wird bewusst nicht die knappe Bezeichnung „Extensivweide“, weil diese keine naturschutzfachliche Zweckbestimmung bei landwirtschaftlicher Nutzung verdeutlicht. „Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzflächen“ lassen sich ableiten aus dem EuGH-Urteil (C-61/09). Diskutiert werden sollte folgende Definition:

Landwirtschaftlich genutzte Naturschutzflächen sind Stand- und Umtriebsweiden, Mähweiden und Wiesen, die jährlich mindestens temporär beweidet oder gemäht und vorrangig dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen. Art und Deckung der Vegetation sind hierbei unerheblich.

Die Definition sollte europaweit anwendbar sein. Alternativ wäre denkbar, dass jeder EU-Mitgliedstaat seine eigene Definition erarbeitet, um die nationalen

Bedingungen differenzierter berücksichtigen zu können.

In den neuen Nutzungscode könnten zwecks Vereinfachung, je nach länderspezifischer Gliederung, Hutungen, Streuwiesen, Wiesen, Almen/Alpen, Sommerschafweiden und Koppelschafweiden integriert werden. Behörden auf nationaler bzw. Bundesländer-Ebene können eine naturschutzfachlich rechtssicher abgrenzbare, mit speziellen Zielsetzungen versehene **Flächenkulisse** festlegen, die insbesondere folgende Bausteine enthält: (a) Natura 2000 (Managementpläne, Zielarten, LRT); (b) Naturschutzgebiete und Pflegezone der Biosphärenreservate (Pflegepläne, Zielarten, festgeschriebene Ziele); (c) Wasserrahmenrichtlinie (Bewirtschaftungspläne); (d) Gebietskulisse sonstiger naturschutzfachlich relevanter Pläne und Konzepte (z.B. Biotopverbundkonzepte, Konzepte zur naturverträglichen Bewirtschaftung von Niedermoorböden).

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem könnte dann so auf die betroffenen Flächen ausgerichtet werden, dass die Kontrollen von Extensivflächen für die Bewirtschafter und Landwirtschaftsbehörden erheblich erleichtert würden. Die Vorgaben für Prämiensanktionen müssten über die Naturschutzbehörden erfolgen. Darüber hinaus muss auf den Flächen die Zahlung von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen weiterhin möglich bleiben.

4.2 Definition beihilfefähiger Flächen präzisieren

Lösung 2 wäre die Änderung der bestehenden Regelung:

(a) umfassendere und prägnantere **Dauergrünland-Definition** in Art. 4 Abs. 1 (h) VO KOM(2011) 625:

Flächen, die von Gräsern oder anderen Futterpflanzen (durch Selbstaussaat oder Einsaat) bewachsen sind und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind. [Rest des Vorschlags des Kommission streichen.]

Weiterhin ist die Definition von Gräsern und Futterpflanzen (nicht Grünfütterpflanzen, wie im Entwurf benannt) in Buchstabe (i) zur Klarstellung zu ergänzen:

Hierunter fallen ebenfalls Zwergsträucher und andere holzige und krautige Pflanzen (zum Beispiel „Weideunkräuter“).

(b) **Ausnahmetatbestände** in die Folgeverordnung von VO (EG) Nr. 1122/2009 Art. 34 Abs. 2 einfügen, indem ein zusätzlicher Absatz für Extensivweiden bzw. landwirtschaftlich genutzte Naturschutzflächen (unabhängig von einem entsprechenden Nutzungscode) integriert wird. Dieser unterstreicht, dass die Anerkennung der Prämienberechtigung von Extensivweiden keinerlei Einschränkungen hinsichtlich Zahl oder Fläche von Gehölzen einschließlich Bäumen unterliegen, da eine vorherrschende Grasnarbe bzw. „anderer Grünfütterpflanzen“ – wie sie die Dauergrünland-Definition in Art. 4 (h) VO KOM(2011) 625 nahelegt – fachlich kein Kriterium der Eignung für Weidenutzung darstellt. Lediglich die Nutzungsaufgabe ist zu vermeiden, welche anhand des Überwachsens durch Gehölze nachweisbar ist (EFNCP 2011, 2012). Die nationalen Behörden haben die Beweidung bzw. Vegetationsdynamik zu überwachen, wobei die Kontrollen an die Gegebenheiten der Umwelt und der landwirtschaftlichen Systeme und nicht die Systeme an die Kontrollen anzupassen sind (EFNCP 2012).

4.3 Gehölze auf Weiden ohne CC-Schutz

Lösung 3 beinhaltet die Herausnahme von Gehölzen als Teil der Landschaftselemente (LE) aus dem Cross-Compliance-Schutz auf Extensivweiden – durch Definition eines maximalen Flächenanteils an LE von bis zu 50%, die auch ohne CC-Schutz Teil der beihilfefähigen Fläche sind (Bruttostatt Nettofläche). Dieses ist aufgrund des Fressverhaltens der Weidetiere und weiterer Funktionen der Gehölze (Unterstand, Komfortfunktion; s. EFNCP 2012) gerechtfertigt.

4.4 Erweiterungen der Messtoleranzen

Förderfähige Grünlandflächen müssen identifizierbar, lokalisierbar und vermessbar sein. Besonders die Abgrenzung der Außenflächen muss zuverlässig festgelegt werden können, um die Förderfähigkeit zu gewährleisten. Gerade Übergänge zwischen Weide und Wald, die ökologisch von besonderer Bedeutung sind, sind schwierig abzugrenzen.

In Anbetracht der immer geringeren Messtoleranzen (Abschnitt 3.3) sollte der **Toleranzfaktor** (Pufferwert) künftig im Minimum nach der Formel $Umfang \times \text{mindestens } 1 \text{ m (besser } 2 \text{ m)}$ berechnet werden – im Beispiel aus Abschnitt 3.3 ergäben sich 650 m^2 (1 m) bzw. $1\,300 \text{ m}^2$ (2 m) Toleranz (= 2,3% bzw. 4,6% der Gesamt-Parzellenfläche von 2,8 ha unter Annahme einer theoretisch quadratischen Weidefläche). Für eine quadratische 10-ha-Fläche resultierten $1\,264 \text{ m}^2$ (= 1,3 bzw. 2,6%). Da die Grenzlinienlänge bei gleicher Flächengröße mit der Unregelmäßigkeit des Flächenzuschnitts steigt, erhöht sich auf ungleichmäßig dimensionierten Flächen die Toleranzfläche, was der realistischen Notwendigkeit aufgrund erhöhter Abgrenzungsgenauigkeit entspricht.

5 Bedeutungen der Prämienfähigkeit

5.1 Aus Sicht landwirtschaftlicher Betriebe

Aus folgenden Gründen ist eine Prämienfähigkeit in der 1. Säule notwendig:

► **Verwaltungsvereinfachung:** Die bisherigen Regelungen bergen große Unsicherheiten und lösen einen erheblichen Auslegungsbedarf aus: Welche Teilflächen sind prämienberechtigt, welche nicht? Dieses bedeutet einen hohen, vermeidbaren Mehraufwand: für den beantragenden Landwirt, für die Agrarverwaltung und für Kontrollen – somit ist keine ausreichende Rechtssicherheit gegeben (s. Abschnitt 3.2). Würde hingegen die Prämienfähigkeit von der Nutzung (Weide und/oder Mahd) und nicht von der Vegetation der Flächen abhängig gestaltet, könnte ein erheblicher Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung geleistet werden.

► **landwirtschaftliche Urproduktion:** Sämtliche in Tab. 1 benannten Lebensraumtypen und ihre in Abschnitt 2.3 beschriebene Durchdringung mit Landschaftselementen, insbesondere Gehölzen, sind charakteristische Ergebnisse einer landwirtschaftlichen Nutzung. Diese prägen Kulturlandschaften in allen EU-Mitgliedstaaten. Gerade auf von Natur aus

ertragsschwachen Standorten ist die Beweidung vielfach die einzig mögliche landwirtschaftliche Urproduktion. Diese sollte nicht aufgegeben werden.

► **Einkommensrelevanz:** Die Ökonomie aller Weidebetriebe basiert auf folgenden unverzichtbaren Einkommensquellen: Betriebsprämie (Direktzahlungen), Agrarumweltmaßnahmen oder/und in Deutschland vielfach auch alternative Naturschutzprogramme, in entsprechenden Kulissen vielfach die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie Erlöse über den Produktverkauf. In vielen Fällen können Weidebetriebe selbst bei optimaler Kombination und Ausnutzung dieser Bausteine schon jetzt kein auskömmliches Betriebseinkommen mehr realisieren. Gerade die Direktzahlungen sind grundsätzlich Einkommenshilfen und als solche für Weidebetriebe, wie für andere landwirtschaftliche Betriebe, unverzichtbar.

Öffentliche Transferleistungen tragen rund zur Hälfte bis fast zwei Drittel zum wirtschaftlichen Ertrag in Weidebetrieben bei, wie folgende Beispiele belegen:

(a) Spezialisierte Schafbetriebe in den ostdeutschen Bundesländern erzielten in den Betriebsjahren 2006/07 bis 2008/09 im Mittel 59,6% ihres Ertrags aus öffentlichen Transferleistungen, aufgeteilt auf KULAP (26,4%), Betriebsprämie (25,5%) und Ausgleichszulage (7,6%) (STRÜMPFEL 2010). Im Wirtschaftsjahr 2009/10 betrug dieser Anteil 63% (497 €/ha LF) (SLULG et al. 2011).

(b) Für Mutterkuhhalter in Mecklenburg-Vorpommern macht der Anteil öffentlicher Transferleistungen (einschließlich Betriebsprämie) an den Gesamterlösen bis zu 50% aus (DIETZE 2010), in ostdeutschen Mutterkuhbetrieben durchschnittlich 52%, aufgeteilt auf Betriebsprämie (27%), KULAP (15%) und Ausgleichszulage (10%) (STRÜMPFEL 2010).

(c) Auch größere Schafbetriebe in strukturell problematischen Gebietskulissen wie in Süddeutschland decken im Mittel 56% ihres Umsatzes aus Prämienzahlungen (OVER et al. 2011): 36 untersuchte Betriebe mit > 400 Mutterschafen (im Mittel 733 Mutterschafe/Betrieb) erwirtschafteten im Durchschnitt einen Gewinn von 37 €/Mutterschaf – das entspricht bei 8 Akh/Mutterschaf an Arbeitszeitbedarf einer unbefriedigendem Arbeitsentlohnung von etwa 5 €/Akh. In der Vollkostenrechnung ergibt sich ein defizitäres kalkulatorisches Betriebszweigergebnis von -34 €/Mutterschaf.

Folge dieser trotz Transferzahlungen prekären wirtschaftlichen Situation insbesondere von Schäfereibetrieben ist ein

Tab. 1: Lebensraumtypen in Deutschland, die anhand der aktuell vorgeschlagenen Definition von Dauergrünland künftig nicht prämienberechtigt sein werden (Auswahl im Wesentlichen nach BUNZEL-DRÜKE et al. 2008, Definition der Relevanz und Problematik in Auswertung von SSYMACK et al. 1998 bzw. BfN 2012 sowie PARACCHINI et al. 2008).

Rel. = Relevanz = Einstufung der Bedeutung der Beweidung für den Erhalt der Flächen/ Lebensräume in drei Stufen: ● Beweidung sinnvoll, ●● von großer Bedeutung, ●●● unbedingt erforderlich.

FFH-LRT = Lebensraum gemäß Anhang I FFH-Richtlinie, * prioritär.

Fläche in Deutschland in km² gemäß EEA (2012), Stand 2006 (zweiter nationaler Bericht).

Erhaltungszustand in drei Ziffern für die drei biogeographischen Regionen, an denen Deutschland Anteil hat (atlantisch, kontinental, alpin);

1 = ungünstig – schlecht, 2 = ungünstig – unzureichend, 3 = günstig, ? = unbekannt, . = kommt in der Region nicht vor; Quelle: BfN (2008).

Rel.	Lebensraumtyp	FFH-LRT	Fläche in D (km²)	Erhaltungszustand	Problematik
●●	Salzgrünland	1330	228,1	22.	fallweise bei Dominieren von Bottenbinse (<i>Juncus gerardii</i>), Schilf (<i>Phragmites communis</i>), Seggen (<i>Carex spec.</i>) u.a. nicht typischen Futtergräsern
●●	Salzstellen des Binnenlands	*1340	6,8	12.	wie vor
●●●	Sandheiden auf Dünen im Binnenland	2310 2320 2330	51,0 6,1 90,4	12. 11. 22.	problematisch aufgrund vorherrschender – Zwergsträucher (Besenheide <i>Calluna vulgaris</i> , Krähenbeere <i>Empetrum nigrum</i>) oder Halbsträucher (Ginster-Arten <i>Genista spec.</i>) oder – Gehölzsukzession oder – Moose und Flechten oder – offener Bodenstellen (zu geringe Vegetationsdeckung)
●●●	Feuchte Heiden	4010	19,1	12.	i.d.R. starke Anteile der Glockenheide (<i>Erica tetralix</i>), Gewöhnlichen Moosbeere (<i>Vaccinium oxycoccos</i>), Rauschbeere (<i>Vaccinium uliginosum</i>) u.a. Zwergsträucher sowie Moose
●●●	Trockene Heiden (Tief- und Berg-/Hochheiden)	4030	489,2	31.	– Dominanz der Besenheide (<i>Calluna vulgaris</i>), begleitet durch weitere Zwergsträucher wie Heidelbeere (<i>Vaccinium myrtillus</i>), Rauschbeere (<i>Vaccinium uliginosum</i>) und Preiselbeere (<i>Vaccinium vitis-idea</i>), Halbsträucher (Ginster-Arten <i>Genista spec.</i>) und z.T. Flechten – z.T. Verbuschung
●●	Alpine Heiden	4060	15,1	.32	je nach Ausbildung Dominanz verschiedener Zwergsträucher wie Zwitterige Krähenbeere (<i>Empetrum hermaphroditum</i>), Gämsheide (<i>Loiseleuria procumbens</i>) und Rauschbeere (<i>Vaccinium uliginosum</i>) sowie Wacholder (<i>Juniperus communis ssp. alpina</i>) als Strauch und Flechten
●●	Krummholzgebüsche (Latschen-, Alpenrosengebüsch)	*4070	200,1	.23	relativ offene Strauchbestände mit mehr oder weniger hohem Gras- und Krautanteil
●●●	Wacholderheiden und -rasen (auf Zwergstrauchheiden oder Kalktrockenrasen)	5130	60,4	32.	– in beiden Fällen typischerweise enthaltene Verbuschung mit Wacholder (<i>Juniperus communis</i>), Rotem Hartriegel (<i>Cornus sanguinea</i>), Eingrifflichem Weißdorn (<i>Crataegus monogyna</i>), Ilex (<i>Ilex aquifolium</i>), Schleh- und Kreuzdorn (<i>Prunus spinosa</i> , <i>Rhamnus cathartica</i>), Hundsrose (<i>Rosa canina</i>) – Zwergstrauchheiden zusätzlich mit hohen Anteilen an Zwergsträuchern (s. FFH-LRT 2310-2330, Sandheiden)
●	Kalk-Pionierrasen	*6110	6,1	32.	natürlicherweise sehr lückige Vegetation; Beweidung nur selten erforderlich
●●	Blauschillergrasrasen	6120	39,6	12.	oft lückige und flechtenreiche Rasen
●	subalpine und alpine Kalkrasen	6170	280,0	..2	je nach Vegetationstypus können Rost-Segge (<i>Carex ferruginea</i>) u.a. nicht weidetypische Arten starke Anteile einnehmen; Beweidung jedoch nur selten erforderlich
●●●	Kalk-Trockenrasen	*6210	395,1	222	je nach Standort oder Nutzungsdefiziten evtl. höhere Offenbodenanteile oder Verbuschung
●●●	Artenreiche Borstgrasrasen	*6230	104,6	122	– häufig im Komplex mit Bergheiden und kleinflächigen Vermoorungen auftretend, dadurch schwer abgrenzbar – bei Brachfallen z.T. mit Adlerfarn (<i>Pteridium aquilinum</i>) oder Zwergstrauch-Reichtum, dann bei Wiederaufnahme der Beweidung nicht prämienfähig
●●	Steppenrasen	*6240	8,2	22.	je nach Standort und Nutzungsdefiziten evtl. höhere Offenbodenanteile oder Verbuschung oder Federgras-Anteile (<i>Stipa spec.</i>) als ggf. weideuntypisches Gras
●●	Pfeifengraswiesen	6410	112,7	11?	Pfeifengras (<i>Molinia caerulea</i> , <i>M. arundinacea</i>) wird nicht unbedingt als Grünfütterpflanze akzeptiert; Nutzung meist als Streuwiese, seltener beweidet
●	Feuchte Hochstaudenfluren	6430	397,9	233	dominante Hochstauden sowie häufig (dann nicht als FFH-LRT klassifiziert) Neophyten; Beweidung oder Mahd sinnvoll, um Verbuschung zu verhindern
●	Geschädigte Hochmoore	7120	469,1	112	im Wasserhaushalt gestörte Hochmoore weisen z.T. höhere Anteile an Zwergsträuchern (wie Glockenheide <i>Erica tetralix</i> , Besenheide <i>Calluna vulgaris</i> , Rauschbeere <i>Vaccinium uliginosum</i>) oder an Pfeifengras (<i>Molinia spec.</i>) sowie Gehölzsukzession auf; extensive Beweidung kann zur Offenhaltung beitragen
●	Kalkreiche Sümpfe	7210	16,0	123	dominierende Binsenschnede (<i>Cladium mariscus</i>) und weitere Arten wie vor allem Seggen (bes. Davallsegge <i>Carex davalliana</i>) nicht unbedingt als Grünfütterpflanze akzeptiert; sehr nasse Standorte; nur sekundäre Bestände bedürfen einer Pflege
●	Kalkreiche Niedermoore	7230	90,9	122	vorherrschende Seggen- und Binsenarten
weitere nicht nach FFH-Richtlinie geschützte Lebensräume/Flächen:					
●●●	Hutewälder	–	ca. 50 *	–	Beweidung ist unverzichtbare Nutzung, um diese strukturreiche Vegetation zu erhalten; i.d.R. werden die Wälder bis an den Stammfuß beweidet
●●	beweidete Streuobstwiesen	–	?	–	wie vor (alternativ Mahd)
●●	Waldrandbereiche als fließende Übergänge zum Wald (Ökotone)	–	?	–	InVeKoS benötigt eine klare Grenze, diese ist in diesem Fall aber kaum zu ziehen und naturschutzfachlich auch nicht erwünscht
●●●	generell Extensivweiden mit variablen Gehölzanteilen	–	?	–	wie vor

* davon ca. 20 km² in Nutzung (VOGTMANN 2005)

Betriebssterben: In Thüringen nahm die Zahl der Mutterschafe *binnen eines Jahres* von rund 153 000 Mutterschafen um rund 20 000 auf 132 623 Mutterschafe im Jahr 2010 ab (-13,1%; H. HOCHBERG, TLL, mdl.). In Bayern reduzierte sich die Zahl der Mutterschafe binnen sechs Jahren von 2005 bis 2011 von rund 291 700 um 19,6% auf 234 527 Mutterschafe, die Zahl der Betriebe um 14,1% (P. REUTER, LBS, mdl.). Mit der Schafhaltung wird ein wesentlicher Akteur in der Nutzung der Kulturlandschaft auf Standorten entfallen, die in der Regel anders nicht sinnvoll landwirtschaftlich genutzt werden können und alternativ unverhältnismäßig teuer gepflegt werden müssten.

5.2 Aus Sicht des Naturschutzes

Die besonderen Erhaltungsgebiete (BEG) bzw. Special Areas of Conservation (SAC) der FFH-Richtlinie im Rahmen des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 sind in besonderer Weise von Beweidung abhängig. Bricht diese in aller Regel lang tradierte landwirtschaftliche Nutzung weg, so kann der für die Mitgliedsstaaten zwingend zu erreichende

günstige Erhaltungszustand der Lebensraumtypen nicht erreicht werden.

Problematisch sind vor dem Hintergrund der o.g. Dauergrünland-Definition nutzungsabhängige Lebensräume, die eine oder mehrere der folgenden Eigenschaften aufweisen:

(a) Überwiegen von so genannten Nichtfutterpflanzen:

► Zwerg- und Halbsträucher als charakteristische Bestandteile der Vegetation (Besen-, Glockenheide, Heidel-, Preisel-, Krähenbeere, Ginster-Arten etc.);

► Binsen-, Seggen-Arten, Schilf u.a. Gräser, die nicht typischerweise als Grünfuterpflanzen gewertet werden;

► typische oder sukzessionsbedingte Verbuschung (im ersten Fall insbesondere Wacholder, ansonsten die verschiedensten Sträucher und Bäume);

► Baum- und sonstige Gehölzbestände als typimmanente Bestandteile (wie Streuobstwiesen und Hutewälder).

(b) eine <50% betragende Vegetationsdeckung durch Futterpflanzen: von Natur aus lückenhafte Vegetation und/oder hohe Anteile von Moosen und/oder Flechten.

In Tab. 1 sind Vegetations-/Lebensraumtypen aufgelistet, für die bei Beweidung eine Prämienberechtigung in Frage steht. Zum einen ist ein breites Spektrum an Lebensraumtypen betroffen, die durch Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) besonders zu schützen sind. Zum anderen geht es aber auch um besonders charakteristische weideabhängige Elemente vieler Kulturlandschaften, die keinen Schutz durch die FFH-Richtlinie haben. Dazu zählen Hutewälder, Streuobstwiesen, Waldrandbereiche und generell Extensivweiden mit variablen Gehölzanteilen.

Lebensraumtypen mit den vorgenannten Eigenschaften kommen in Deutschland (und Europa) in sehr unterschiedlicher Flächengröße vor (vgl. Flächenangaben in Tab. 1). Die flächenrelevantesten FFH-LRT in Deutschland sind Trockene Heiden (4030; ca. 48 900 ha), Geschädigte Hochmoore (7120; 46 900 ha), Feuchte Hochstaudenfluren (6430; 39 800 ha) und Kalk-Trockenrasen (*6210; 39 500 ha). Die Flächensumme der (teilweise) relevanten FFH-Lebensraumtypen in Deutschland beträgt 3 086,5 km² – zum Vergleich: Die-

Tab. 2: Diskussion der Vor- und Nachteile der Lösungsvorschläge zur Grünland-Definition.

	Lösungsvorschlag	Vorteile	Hinweise zur Beachtung
1	Schaffung eines neuen Nutzungscodes	<ul style="list-style-type: none"> – verbesserte Einbeziehung von Extensivweiden in die Förderung – erleichterte rechtssichere Abgrenzung der prämierten Fläche – weniger Verwaltungs- bzw. Zeitaufwand für alle Beteiligten – nachvollziehbare Definition: Festlegung des Nutzungstyps statt Definition von Deckungsgraden, Bestockung und Vegetationszusammensetzungen – viel geringere Sanktions- und Anlastungsrisiken für Landwirte und Mitgliedsstaaten – erheblich erleichterte Kontrollierbarkeit (ganzjährig) – Beitrag zur Vereinfachung der Nutzungscode-Vielfalt, indem weitere extensive Weiden in den neuen Code integriert werden können 	<ul style="list-style-type: none"> – bestehende Verordnungen müssen mit einem neuen Tatbestand erweitert werden – möglicherweise könnte dieser Nutzungscode als Ausschlusskriterium für andere Förderungen (z.B. AGZ für benachteiligte Gebiete, Programme der 2. Säule) gelten – dem wäre durch entsprechende Festlegungen zu begegnen – es bedarf einer Rechtssicherheit für die Festlegung von Förderzielen auf den Flächen – Abstimmung zwischen Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden erforderlich, da von Naturschutzbehörden festgestellte Verstöße zu eindeutig definierten Prämiensanktionen führen müssen
2	bestehende Regelung in Art. 34 VO (EG) Nr. 1122/ 2009 verbessern – als Ausnahmetatbestand zu Art. 4 Abs. 1 (h) VO KOM(2011) 635: (a) umfassende Dauergrünland-Definition in Art. 4 Abs. 1 (h) VO 625 oder (b) Ausnahme-Tatbestand in Art. 34 VO 1122/2009	<ul style="list-style-type: none"> – leichtere Realisierbarkeit, da nur Änderung eines bestehenden Artikels – verbesserte Einbeziehung von Extensivweiden in die Förderung – leichtere rechtssichere Abgrenzung der prämierten Fläche – Zeiteffizienz für alle Beteiligten, da keine Vermessung und kein CC-Schutz für „dynamische“ Landschaftselemente erforderlich – nachvollziehbare Definition: Festlegung des Nutzungstyps statt Definition von Deckungsgraden, Bestockung und Vegetationszusammensetzungen – geringere Rückforderungs- und Sanktionsrisiken als bisher – erheblich erleichterte Kontrollierbarkeit (ganzjährig) 	<ul style="list-style-type: none"> – rechtssichere Abgrenzung komplizierter als in Vorschlag 1 – Definition belässt Unsicherheiten für Landwirt und Verwaltung – deutlich höherer Verwaltungs- und Kontrollaufwand als Nr. 1
3	definierter maximaler Flächenanteil an LE auch ohne CC-Schutz Teil der beihilfefähigen Fläche	<ul style="list-style-type: none"> – leichtere rechtssichere Abgrenzung der prämierten Fläche – Verwaltungsvereinfachung für alle Beteiligten, da keine Vermessung und kein CC-Schutz für „dynamische“ Landschaftselemente – Umfang beihilfefähiger Extensivflächen wird erhöht – viel geringere Rückforderungs- und Sanktionsrisiken – erheblich erleichterte Kontrollierbarkeit (ganzjährig) 	<ul style="list-style-type: none"> – Abschätzung des LE-Flächenanteils auf Weiden im Grenzbereich schwierig – Unklarheit, ob Höchstanteil an LE immer für Gesamtparzelle gilt oder ob ggf. Teilparzellen abgegrenzt werden müssen – Hutewälder könnten bei häufig auftretender Überschirmung von > 50 % aus der Förderung fallen

se Fläche entspricht 6,6% der Dauergrünlandfläche oder 1,8% der LN des Jahres 2011. Der nur in Ausnahmefällen als „günstig“ eingestufte Erhaltungszustand dieser LRT dokumentiert dringend notwendigen Handlungsbedarf, dem sich auch die Agrarpolitik nicht verschließen darf.

Bisher ist der Großteil der Extensivweiden in Deutschland trotz erheblicher Schwierigkeiten bei Einhaltung der Bewirtschaftungsvorgaben als prämienecht eingestuft. Künftig sind aber Verschlechterungen infolge der o.g. auslegungsbedürftigen Definitionen zu befürchten.

6 Europäische Beispiele

In allen Mitgliedsstaaten haben die in Tab. 1 aufgelisteten Lebensraumtypen in unterschiedlicher Gewichtung Relevanz. Exemplarisch wird die Situation in fünf EU-Mitgliedsstaaten skizziert (aus GAZENBEEK & JEDICKE 2011):

► **Estland** besitzt Auengrünland auf 51 000 ha Fläche, Karstflächen mit schütterer Vegetation (Alvar) 20 000 ha, trockenes Grünland 17 500 ha, Küstengrünland 15 000 ha, Gehölz-bestandene Wiesen bzw. Weiden 8 000 bzw. 3 000 ha. Alle diese Grünlandtypen – zusammen 114 500 ha oder 37% der gesamten Grünlandfläche Estlands – sind hinsichtlich ihrer Prämienfähigkeit unter der aktuellen Definition mindestens kritisch zu bewerten.

► In **Finnland** ist der größte Teil der insgesamt 18 700 ha großen traditionellen ländlichen Biotoptypen nach der aktuellen Definition nur eingeschränkt prämienecht (Daten bezogen auf 1992 bis 1998): 29% der Gesamtfläche nehmen Waldweiden und 10% Gehölz-bestandene Weiden ein (zusammen mit 7 300 ha Fläche der bedeutsamste finnische Grünlandtyp), 13% Moorgrünland, 10% Küstengrünland und zusammen 10% Auen- und Nassgrünland. Der Anteil an Natura-2000-Gebieten außerhalb der Gehölz-bestandenen Grünlandtypen ist hoch. Letztere sind stark zurückgegangen: beispielsweise in der Region Kainuu von 58 000 ha Fläche in den 1950er-Jahren auf nur 1 000 ha in den 1990er-Jahren.

► **Rumänien** ist eines der mit HNV-Grünland am reichsten ausgestatteten Länder Europas, ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind großflächige Weiden (Stand 1998). Bezüglich der Prämienfähigkeit kritische Typen sind: (a) trockenes Grasland mit Dünen-Grünland, Salzgrünland- und Salzsteppen, xerothermophile Grünland (u.a. Federgras-Steppen), alpines Kalkgrünland; (b) Hochstaudenflu-

ren; (c) Feuchtgrünland in Auen, basenreiche und saure Niedermoore mit Seggen, Riede mit Rohrglanzgras (*Phalaris arundinacea*) u.a. Arten.

► In der **Slowakischen Republik** ist ebenfalls eine besonders große Vielfalt an Grünland-Typen vorhanden. Von rund 340 000 ha (halb)natürlichem Grasland sind 15% Feuchtgrünland und 8% trockenes Grünland (2004). Verbreitet sind Borstgrasrasen, Feuchtgrünland (u.a. Brennolden-Überschwemmungswiesen, Großseggenriede, Röhrliche, Moore), trockenes Grünland (meist auf Kalk, u.a. subkontinentales Steppen-Grasland, Blaugrasrasen) sowie subalpine Grünlandtypen. Ein besonderes Problem ist, dass bereits ab 5% Baumüberdeckung Weideflächen nicht mehr als Landwirtschaftsfläche eingestuft werden. Ohne verfügbare Prämien wird sichtbar die Nutzung großflächig aufgegeben und der natürlichen Sukzession überlassen.

► Für **Ungarn** besitzen vor allem folgende Grünlandtypen in Bezug auf die fragile Prämienfähigkeit Relevanz: (a) trockenes Grünland (besonders Lösssteppen, meist sekundärer Entstehung und vielfach verbuscht); (b) Sandsteppen, vor allem in der ungarischen Tiefebene, hier mit starkem Sukzessionsdruck durch Neophyten wie Robinie (*Robinia pseudo-acacia*); (c) Salzgrünland (30% des Grünlands in Ungarn, hauptsächlich in der ungarischen Tiefebene – hier liegen die größten Salzmarschen Europas); (d) verschiedene xerotherme baumlose Vegetationstypen wie Borstgrasrasen, *Calluna*-Zwergstrauchheiden, halbtrockene Grünlandtypen; (e) Felssteppen auf Dolomit, Kalk und Silikatgesteinen; (f) Moore; (g) Hochstaudenfluren. Per Definition mit Gehölzen bestandene FFH-Lebensraumtypen, die hinsichtlich der Prämienberechtigung Probleme aufwerfen, sind insbesondere die prioritären Lebensraumtypen *6530 (Wiesen mit Gehölzen in Fennoskandien) und *5130 (Wachholderheiden und -rasen).

In manchen EU-Mitgliedsstaaten (z.B. Frankreich, Österreich, Dänemark) werden Direktzahlungen aktuell noch in Form von Tierprämien und gekoppelt an den Tierbestand belassen und nicht bereits komplett, wie z.B. in Deutschland und den jüngeren EU-Beitrittsländern, unabhängig vom Tierbestand an die Fläche gebunden. Das garantiert bis heute eine vielfach noch gegebene interessante Wirtschaftlichkeit der Betriebe, die nach Entkoppelung und ggf. Wegfall der Prämienberechtigung bestimmter Lebensraum- bzw. Flächentypen nicht mehr gegeben wäre. Generell ist zu befürchten, dass europaweit, bei

sehr enger Auslegung der Förderwürdigkeit von Grünlandflächen, mit der neuen Förderperiode für extensiv wirtschaftende Weidebetriebe keine ausreichenden Existenzgrundlagen mehr bestehen.

7 Ausblick

HNV-Grünland-Flächen haben in Deutschland einen Anteil von 5,7% an der gesamten Landwirtschaftsfläche bzw. 13,7% der Grünlandfläche. Diese Quantifizierung basiert auf fachlich relativ niederschwelliger Einstufung (PAN et al. 2011); Flächen und Kulissen mit hoher Biodiversität, wie zum Beispiel A-Flächen entsprechend der FFH-Zustandsbewertungen, haben deutlich geringere Anteile an der Landwirtschaftsfläche. Das Erreichen von Biodiversitätszielen erfordert große Anstrengungen, damit nicht allein der Status quo in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhalten bleibt, sondern eine maßgebliche Verbesserung erzielt werden kann. Der vorliegende Beitrag verdeutlicht, dass die Verordnungs-Entwürfe der Europäischen Kommission für die neue GAP-Förderperiode von 2014 bis 2020 diesen Anforderungen noch nicht genügen – auch nicht zur Zielerreichung der durch die Europäische Kommission (2011d) selbst konstatierten „immensen Bedeutung“, welche die „Förderung umwelt- und klimafreundlicher Nutzung“ haben soll.

Extensive Grünland-Nutzungen sind weitgehend von öffentlichen Transferzahlungen abhängig. Dazu tragen als verlässliche Komponente sowohl die Direktzahlungen aus der 1. Säule bei als auch Zahlungen über Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme aus der 2. Säule. Es ist zwingend erforderlich, Kriterien für eine praxisgerechte und einfach zu handhabende Prämienberechtigung für alle extensiven Weidesysteme zu formulieren. Auf Basis einer Problemanalyse werden mit diesem Beitrag geeignete Vorschläge vorgestellt, die gleichzeitig zur Entbürokratisierung beitragen. Die Problemlage ist nicht allein in Deutschland relevant, sondern gleichermaßen für ganz Europa. Jetzt kommt es darauf an, gute Vorschläge in das laufende GAP-Änderungsverfahren so einzubringen, dass sie auch auf der Operationalisierungsebene sichtbar und wirksam sind.

In Ländern, in denen die Direktzahlungen noch nicht vollständig entkoppelt wurden, kann die Einbeziehung von extensiven Grünlandflächen in die Prämienfähigkeit zur Verdünnung der Direktzahlungen auf allen Flächen führen. Da die gegenwärtige Höhe der Prämie essenzieller Bestandteil einer tragfähigen Mindest-

honorierung für den Erhalt der Grünlandnutzung ist, bedarf es, soweit es bei der Budget-Deckelung bleibt, zum Ausgleich einer Kombination mit weiteren Förderungsmöglichkeiten aus der 2. Säule. Die zentralen Beiträge, welche gerade die beweideten FFH-Lebensraumtypen für die politischen Ziele der EU leisten müssen, sollten hierfür die nötigen Argumente liefern.

Dank

Für kritische Diskussionsbeiträge und Anregungen danken die Verfasser vielen Akteuren in Praxis und Verwaltung. Stellvertretend für sie geht ein besonderer Dank für Kommentare zu früheren Manuskriptfassungen an Wolfram Güthler, Prof. Dr. Rainer Luick und Prof. Dr. Sabine Tischew. Für finanzielle Förderung des Vorhabens des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) „Entwicklung der extensiven Beweidung als zukunftsfähiges Naturschutzinstrument in der EU, im Bund und den Bundesländern“ gilt unser Dank der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (Az. 29419), der Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein, dem Bayerischen Naturschutzfonds, der Heidehof Stiftung, der Naturstiftung David, der Heinz Sielmann Stiftung und dem WWF Deutschland.

Literatur

- BfN (Bundesamt für Naturschutz, Hrsg., 2008): Nationaler Bericht 2007 gemäß FFH-Richtlinie. http://bfm.de/0316_bericht2007.html (letzter Zugriff 06.04.2012).
- (2012): Verzeichnis der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000. [www.bfm.de/0316_typ_lebensraum.html](http://bfm.de/0316_typ_lebensraum.html) (13.02.2012).
- Bundesministerium der Justiz (2012): Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung). www.gesetze-im-internet.de/direktzahlverpflv/. Zuletzt geändert am 21.03.2012, BGBl I (14), 461-492.
- BUNZEL-DRÜKE, M., BÖHM, C., FINCK, P., KÄMMER, G., LUICK, R., REISINGER, E., RIECKEN, U., RIEDL, J., SCHARF, M., ZIMBALL, O. (2008): „Wilde Weiden“ – Praxisleitfaden für Ganzjahresbeweidung in Naturschutz und Landschaftsentwicklung. Arbeitsgemeinschaft Biologischer Umweltschutz im Kreis Soest (ABU), Bad Sassendorf-Lohne, 216 S.
- DIETZE, M. (Bearb., 2010): Die Wirtschaftlichkeit der Rindfleischproduktion in Mecklenburg-Vorpommern. Unveröff. Zwischenber., Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft Fischerei Mecklenburg-Vorpommern, Institut für Betriebswirtschaft, Gülzow, 30 S. www.landwirtschaft-mv.de (17.03.2012).
- EEA (European Environment Agency, 2008): German national report. Eionet – European Environment Information and Observation Network. <http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/art17/envr/0qzdw/index.html?page=1> (06.04.2012).
- EFNCP (European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 2011): EFNCP comments on EC's proposed CAP regulations. Dec. 2011, 10 pp. www.efncp.org/download/EFNCP-response-to-CAP-legal-proposals.pdf (02.04.2012).
- (2012): Support the farmers who maintain Europe's pastoral landscapes – change the CAP rules on permanent pastures. March 2012, 10 pp. www.efncp.org/forum/from-the-forum/support-the-farmers/ (02.04.2012).
- Europäische Kommission (Hrsg., 2011a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe KOM(2011) 625. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf (10.01.2012).
- (2011b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM(2011) 627. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_de.pdf (10.01.2012).
- (2011c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM(2011) 628. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_de.pdf (10.01.2012).
- (2011d): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung: Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020. SEK(2011) 1154. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/summary_de.pdf (10.01.2012).
- European Commission (ed., 2010): Category art 34 content.; 1. Agricultural parcel. http://marwiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Category_art_34_content (02.04.2012).
- GAZENBEEK, A., JEDICKE, E. (2011): Building up a central and eastern European cooperation in nature conservation-orientated grassland use – TRINET. Final report to DBU, Az. 27227/332. Unveröff. Ber., 226 pp.
- JEDICKE, E., METZNER, J., UNSELD, L. (2011): Extensiv beweideten – zukunftsfähiger Naturschutz auf Weide-Grünland in der EU, Bund und Ländern. Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL), Hrsg., Ansbach, Broschüre, 8 S., Download unter www.lpv.de/uploads/media/Policy_Paper_Beweidung_opt.pdf (auch in Englisch).
- LUICK, R., JONES, G., OPPERMAN, R. (2012): Semi-natural vegetation: pastures, meadows, and related vegetation patterns. In: OPPERMAN, R., BEAUFOY, G., JONES, G., eds., High Nature Value Farmland in Europe – 35 countries, experiences and perspectives, Regionalkultur, Ubstadt-Weiher, 32-57.
- MATZDORF, B., REUTTER, M., HÜBNER, C. (2010): Bewertung der Ökosystemdienstleistungen von HNV-Grünland (High Nature Value Grassland). Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, Müncheberg. <http://z2.zalf.de/oa/46452aad-17c1-45ed-82b6-fd9ba62fc9c2.pdf> (10.01.2012).
- METZNER, J., JEDICKE, E., LUICK, R., REISINGER, E., TISCHEW, S. (2010): Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik. Naturschutz und Landschaftsplanung 42, (12), 357-366.
- OVER, R., SCHERER, O., WAGNER, F., WAGNER, T. (2011): Schafreport Baden-Württemberg: mit Schafen Geld verdienen? LEL Schwäbisch Gmünd, 5 S. www.landwirtschaft-bw.info (15.04.2012).
- PAN, IFAB, ILN (2011): Umsetzung des High Nature Value Farmland-Indikators in Deutschland (Bearbeitung durch: PAN Planungsbüro für angewandten Naturschutz, Institut für Agrarökologie und Biodiversität und Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz). München, Mannheim und Singen, 54 S. Download unter www.bfn.de (>Themen>Monitoring>Monitoring von Landwirtschaftsflächen) (19.03.2012).
- PARACCHINI, M.L., PETERSEN, J., HOOGVEEN, Y., BAMPS, C., BURFIELD, I., SWAAY, C. VAN (2008): High Nature Value Farmland in Europe. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg. http://agrienv.jrc.ec.europa.eu/publications/pdfs/HNV_Final_Rep.pdf (19.03.2012).
- SLULG, TLL, LLFG S-A, LLF M-V (2011): Buchführungsergebnisse spezialisierter Schafbetriebe in den ostdeutschen Bundesländern 2009/2010. Unveröff. Ber., 32 S., www.tll.de/ainfo/pdf/shbu1211.pdf (13.02.2012).
- STRÜMPFEL, J. (2010): Aspekte der Wirtschaftlichkeit der extensiven Grünlandnutzung mit Mutterkühen und Schafen. www.schafzuchtverband-berlin-brandenburg.de/pdf/Wirtschaftlichkeit_Schaf_Mutterkuhhaltung_Extensivweide.pdf (17.03.2012).
- SSYMANCK, A., HAUKE, U., RÜCKRIEM, C., SCHRÖDER, E. (1998): Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000 – BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG). Schr.-R. Landschaftspf. Naturschutz 53, 560 S.
- TMLFUN (Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz, 2012): Definitionen zur Ausweisung von Landschaftselementen und zur Abgrenzung von Verbuschung im Rahmen der Zahlungen für Betriebsprämie, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und KULAP ab Antragsjahr 2012. www.thueringen.de/imperia/md/content/thueringenagr/zahlstelle/2012/mb_lebusch.pdf (05.04.2012).
- VOGTMANN, H. (2005): Waldweidelandschaften – ein tragfähiges Konzept des Naturschutzes? www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/wahmbeck_18_10_05.pdf (08.04.2012).
- WINKELMÜLLER, M. (2011): Rechtssicherheit bei EU-Agrarsubventionen. Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht 19 (5), 184-191.

Anschriften der Verfasser: Prof. Dr. Eckhard Jedicke, Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Physische Geographie, Büro: Jahnstraße 22, D-34454 Bad Arolsen, E-Mail info@jedicke.de, Internet www.jedicke.de; Dr. Jürgen Metzner, Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL), Feuchtanger Straße 38, D-91522 Ansbach, E-Mail metzner@lpv.de, Internet www.landschaftspflegeverband.de.