©Naturwissenschaftlicher Verein Osnabrück e.V.

Osnabrücker Naturwissenschaftliche Mitteilungen
Band 32, S. 223 – 226, 2006

Situation und Tendenzen der Grünlandbewirtschaftung nach der GAP-Reform

Jürgen Müller

Zusammenfassung: Die Art und Weise der landwirtschaftlichen Grünlandnutzung ist für die Landschaftsökologie im Allgemeinen und für den Wiesenvogelschutz im Speziellen von großer Bedeutung. Die neue GAP-Reform hat vielfältige direkte und indirekte Auswirkungen auf die zukünftige Nutzung des Grünlandes.

Während im Falle der Milchviehhaltung die bestehende Intensivierungstendenz in der Grünlandwirtschaft verstärkt wird, kann sich die Weidemast kaum noch Chancen ausrechnen.

Die Mutterkuhhaltung bleibt das für die Pflege von Extensivgrünland wichtigste Verfahren. Die Jungviehaufzucht kann bei entsprechendem Management eine Komponente extensiver Grünlandnutzung bleiben, vorausgesetzt, Mindestanforderungen an die Futterqualität werden erfüllt. Flächenarme bzw. -lose Schafhalter, wichtige Partner des Naturschutzes, zählen zu den Verlierern der Reform, Pferdehalter zu den Gewinnern.

Trotz der Gewährung einer Grünlandprämie gehen von der Reform keinerlei Anreize zur Grünlandnutzung aus. Die Regeln zur Mindestpflege von Grünlandflächen, die nicht mehr der landwirtschaftlichen Produktion dienen, sichern zwar den Erhalt des Grünlandes als Vegetationsform im Landschaftskontext, sind jedoch keine Gewähr für eine naturschutzfachliche Habitatverbesserung.

Summary: The way grasslands are managed is of great importance to landscape ecology. This is because of the proportion of land that is used as grassland (30% of all farmland in Germany) and because of the special role that grasslands play in the protection of species and their habitat.

The use of grassland is usually coupled with animal production. The economic figures for different production lines like dairy farming or beef production at the farm level in turn, determine the use and management of grassland by the farmer. In Europe, apart from production costs and prices, market regulations and direct payments as a result of the Common Agricultural Policy (CAP), determine the economic framework for the agricultural use of grassland. The aim of this study was to analyse the latest CAP reform came into effect on 1 Jan. 2005 with special respect to effects on further grassland use. It would be mainly done by economical calculations on the production line level.

The results show the main changes imposed by the CAP reform that are relevant for grassland management. So the different intensities of grassland use for dairy farming will drift even further apart: favourable sites will be more intensified while more and more grasslands that are of particular interest for nature protection will be taken out of use and fallowed. Low input/extensive beef production on permanent grassland with heifers ore fattening of steers will be uneconomic and will only play a minor role. The use of suckler cows and extensive grazing will also, in the future, be the most important way of utilizing and maintaining grassland for nature protection.

Autor:
Dr. agr. J. Müller, Universität Rostock, Institut für Landnutzung, Justus-von-Liebig-Weg 6, D-18059 Rostock.

1 Einleitung

Die Art und Weise der landwirtschaftlichen Nutzung von Grünlandflächen ist für die Landschaftsökologie von großer Bedeutung. Diese Bedeutung ergibt sich zum einen aus dem Umfang (2005: ca. 5 Mill. ha Wirtschaftsgrünland in Deutschland, entspricht ca. 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, Anonymus 2006) aber auch aus der besonderen Funktionalität des Grünlandes für den Biotop- und Artenschutz.

Wie das Grünland landwirtschaftlich genutzt wird, hängt weniger von dem Gutdünken des Bewirtschafters als vielmehr von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen grünlandverwertenden Verfahren (z.B. Milchviehhaltung, Rindermast) ab. In Europa bestimmen neben den Produktionskosten und den stark marktabhängigen Erlösen die im Zuge der gemeinsamen Agrarpolitik vorgenommenen Marktordnungen und Stützungssysteme maßgeblich den ökonomischen Rahmen der landwirtschaftlichen Grünlandnutzung. Mit der AGENDA 2000 wurde eine bereits eingeleitete Politik beschleu-

©Naturwissenschaftlicher Verein Osnabrück e.V.

nigt, welche den Abbau noch bestehender Interventionspreise bei teilweiser Gewährung so genannter produktneutraler Ausgleichszahlungen vorsieht. Die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP-Reform) auf der Grundlage der Luxemburger Beschlüsse ist am 01.01.2005 in Kraft getreten und eine Fortsetzung dieser Politik. Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die aktuellen Veränderungen auf die zukünftige Grünlandbewirtschaftung auswirken werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei Formen der Bewirtschaftung, die naturschutzfachliche Zielstellungen unterstützen.

2 Methoden

Da empirische Erhebungen zur Thematik auf Betriebsebene erst möglich werden, wenn die Reformen ihre mehrjährigen Wirkungen in der Praxis der Grünlandbewirtschaftung voll entfaltet haben, wurden zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung die einzelnen grünlandverwertenden Verfahren separat betrachtet. Mit Beispielskalkulationen auf der Grundlage von definierten, typischen Betriebs- und Bewirtschaftungskulissen wurden die reformbedingten Veränderungen am bekannten Referenzstatus gemessen und anschließend interpretiert. Die Datengrundlage lieferten Kostenrichtwerte aus Erhebungen von Beratungsorganisationen und aus Standarddeckungsbeiträgen der Länderdienststellen.

3 Ergebnisse und Diskussion

Um die Auswirkungen der GAP-Reform auf die Grünlandnutzung abschätzen zu können, müssen die bedeutendsten Maßnahmen der Agrarreform mit Auswirkungen auf die Grünlandnutzung herausgearbeitet werden. Zunächst seien jedoch des besseren Verständnisses halber die Grundzüge der EU-Förderpolitik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum grob skizziert, nicht zuletzt, da im Naturschutz tätige Fachkräfte mit der Thematik naturgemäß wenig vertraut sind. Wie der Abb. 1 zu entnehmen ist, muss grundsätzlich zwischen den Plafonds der Marktpolitik, auch 1. Säule der Agrarreform genannt, und denen der Politik zur ländlichen Entwicklung, als 2. Säule betitelt, unterschieden werden. Während erstere primär der Einkommensstützung dient und hauptsächlich die Sicherung der Lebensmittelerzeugung verfolgt, sollen mit der 2. Säule vorzugsweise öffentliche Güter wie die Umweltfunktionen ländlicher Räume entwickelt werden. Ein aktuelles Beispiel für ein Förderinstrument mit dieser Zielrichtung ist das Programm ELER, welches die EU-Kommission am 20.09.2005 in Form einer Ratsverordnung vorgelegt hat. Im Folgenden sollen allerdings die Auswirkungen der Änderungen der Marktpolitik im Vordergrund stehen. Effekte, die davon ausgehen, sind weitreichender, da sie nahezu die gesamte bewirtschaftete Grünlandfläche betreffen.

Die für die Grünlandwirtschaft bedeutendsten Veränderungen der neuen GAP-Reform 2005

Tab. 1: Überblick über die für die Grünlandnutzung bedeutendsten Inhalte der GAP-Reform 2005.

Maßnahme	wichtigste Inhalte allgemein	Relevanz für die Grünlandnutzung
Regulierung des Milchmarktes	Verlängerung d. Quotenregelung bis 2015 Absenkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver in 4 Stufen Milchprämie 1,18-3,55 ct/kg als Ausgleich	Verstärkter Kostendruck in der Milcherzeugung bei gleichzeitig begrenzter Möglichkeit der Produktionsausweitung forciert Intensivierungstendenz
Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung (in Deutschland: Kombimodell)	Umwandlung der Vielzahl an Zahlungsansprüchen in regional einheitliche Acker- und Grünlandprämien sowie einen betriebsindividuellen Beitrag Ziel: von 2010-2013 Schaffung regional einheitlicher Flächenprämien	Grünlandfläche erhält einen Prämienwert, verliert aber an Nutzungsattraktivität durch Abschaffung der tierbezogenen Prämien und steigende Konkurrenzkraft der Ackerfutterfrüchte
Modulation und Cross Compliance	Kürzung der Direktzahlungen und Umwidmung der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, Anpassung an Standards (Cross Compliance)	Umfang der Grünlandfläche muss auf regionaler Ebene erhalten bleiben; Flächen müssen in einem guten landw. und ökologischen Zustand gehalten werden (Mindestpflege)

©Naturwissenschaftlicher Verein Osnabrück e.V.

(Luxemburger Beschlüsse) sind in der Tabelle 1 zusammengefasst. Von besonderer Bedeutung sind die Maßnahmen zur Regulierung des Milchmarktes, da ca. 60% der genutzten Grünlandfläche in Deutschland, das sind annähernd 3 Mio. ha, mit der Milchviehhaltung im Zusammenhang stehen.

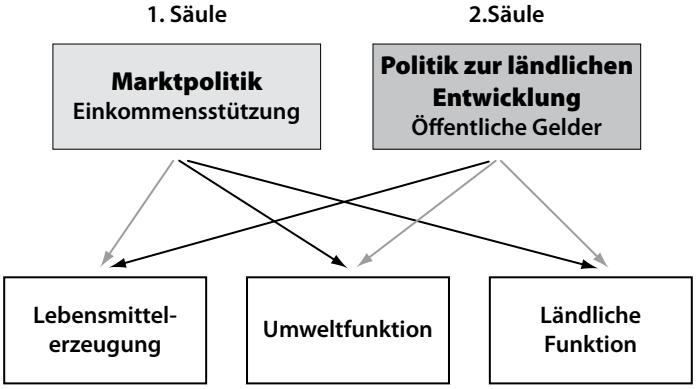


Abb. 1: Grobskizze der EU-Förderkulisse für Landwirtschaft und ländliche Räume.

Auch wenn die für die Versorgung der laktierenden Milchkühe mit hohem Leistungsniveau benötigten Futterflächen wenig Potential für naturschutzfachliche Entwicklungen aufweisen, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass etliche extensivere Verfahren der Grünlandnutzung, wie die Färsenaufzucht, aber auch lokal bedeutsame Praktiken wie Trockensteherweiden oder die Weidemast so genannter „Futterkühe", an die Existenz und Präsenz der Milchviehbetriebe als wirtschaftliches und organisatorisches Rückgrat der Grünlandnutzung in der Region gebunden sind.

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung ist ein wesentliches Ziel der EU-Agrarpolitik und soll bewirken, dass von Stützungen keinerlei Anreize mehr für Produktionsausweitungen ausgehen. In Deutschland wird dieses Ziel mit dem Kombimodell etappenweise in Angriff genommen. Damit soll die Vielzahl an Zahlungsansprüchen sukzessive in regional einheitliche Acker- u. Grünlandprämien sowie einen betriebsindividuellen Beitrag umgewandelt werden. Dieser verwaltungstechnisch komplizierte Prozess soll 2013 abgeschlossen sein. Von besonderem Interesse ist, dass erstmals eine Grünlandprämie gezahlt wird. Auch wenn die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Futterbaubetrieben auf absoluten Grünlandstandorten eines der erklärten Ziele dieser Maßnahme war, hält die scheinbare Aufwertung der Grünlandfläche einer näheren kritischen Betrachtung nicht stand. Denn ungeachtet des Prämienwertes verliert das Grünland an Nutzungsattraktivität durch Abschaffung der tierbezogenen Prämien und steigende Konkurrenzkraft der Ackerfutterfrüchte (siehe Abb. 2).

Unter Modulation und Cross Compliance wird ein Komplex von Maßnahmen verstanden, der im Kern die Kürzung der Direktzahlungen und Umwidmung der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen vorsieht. Bei der Formulierung einzuhaltender landschaftsökologischer Standards sind zwei Punkte im Hinblick auf die Grünlandbewirtschaftung relevant: Zum einen muss der Umfang der Grünlandfläche auf regionaler Ebene erhalten bleiben. Dieses Erhaltungsgebot bezieht sich allerdings nicht auf die Einzelfläche. Zum anderen müssen Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden. Dieses Kriterium gilt im Falle von aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommenen Grünlandflächen als erfüllt, wenn entweder mindestens einmal jährlich der Aufwuchs ganzflächig zerkleinert und verteilt wird (Mulchen) oder

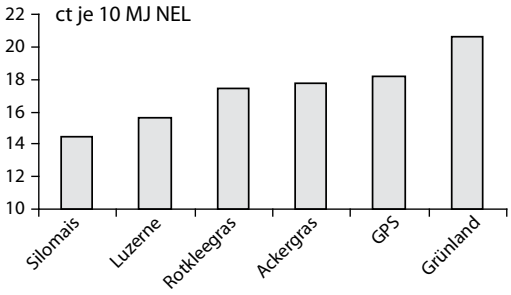


Abb. 2: Erzeugungskosten für verschiedene Futterfrüchte (in cent je MegaJoule) ausgewiesen als Nettoenergie für die Laktation = MJ NEL. Die Kalkulation erfolgte auf der Basis von Kosten und Energieerträgen für Mecklenburg-Vorpommern. GPS = Getreide-Ganzpflanzensilage)

©Naturwissenschaftlicher Verein Osnabrück e.V.

mindestens alle zwei Jahre einmal eine komplette Abfuhr eines Aufwuchses von der Fläche erfolgt (so genannte Mindestpflege).

Die Auswirkungen der derzeitigen Reform sind somit recht komplex und lassen sich am besten bei getrennter Betrachtung der grünlandverwertenden Betriebszweige (Müller 2005) aufzeigen:

3.1 Milchviehhaltung

Insbesondere flächenknappe Milchviehhalter müssen mit sinkenden Einnahmen durch die GAP-Regelungen rechnen. Hinzu kommen die erlösabhängigen Einnahmeeinbußen als Folge der beschlossenen Preissenkungen für Molkereiprodukte, die nach Jochimsen (2005) mit 7 ct/kg FCM (fettkorrigierte Milch) zu Buche schlagen dürften und damit von den Milchprämien nur zur Hälfte abgepuffert werden. Für die Grünlandnutzung heißt dies eine weitere Verstärkung der sich ohnehin schon abzeichnenden Separationstendenzen: Gunststandorte werden weiter intensiviert, die für den Naturschutz interessanten Grenzstandorte immer häufiger aus der Nutzung genommen.

3.2 Bullenmast

Die Bullenmast als größter Verlierer der Agrarreform wird sich im Wesentlichen auf hochwertige und kostengünstig zu erzeugende Maissilage stützen, Aufwüchse absoluter Grünlandstandorte sind nur noch in marginalen Anteilen innerhalb des Verfahrens zu verwerten. Die Weidemast mit Fressern kann sich kaum noch Chancen ausrechnen und wird für die extensive Grünlandnutzung bestenfalls eine Nebenrolle spielen.

3.3 Mutterkuhhaltung

Große Betriebe mit dem Schwerpunkt Marktfruchtproduktion, die ihr Grünland via Mutterkuhhaltung nutzen, haben zwar ebenfalls Einnahmerückgänge zu beklagen, aber auch keine Alternativen zu dieser Art der Flächenverwertung und versuchen weiter die Produktion zu optimieren, wobei absolute, d. h. nicht degressive Kostensenkungen vielerorts kaum noch möglich sind. Werden jährlich Verluste gemacht, welche die Hälfte der Verfahrenskosten eines Schnittes incl. der Kosten für dessen Abfuhr und Beseitigung überschreiten, muss der Betriebszweig um seine Existenz fürchten. Für kleinere Mutterkuhhalter wird es keine grundlegenden Änderungen im Hinblick auf die futterbaulichen Anforderungen geben. Die Mutterkuhhaltung bleibt daher das für die Pflege von Extensivgrünland wichtigste Verfahren.

Literatur

Anonymus (2006): Bundesamt für Statistik, Landwirtschaftliche Flächennutzung 2005.

Jochimsen, H. (2005): Was bringt mir die Reform? - In: DLG-Mitteilungen Agrarreform 1: 4-9.

Müller, J. (2005): Stärkt die neue Prämie das Grünland? - In: top agrar 4 (2005): 86-88.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Osnabrücker Naturwissenschaftliche Mitteilungen

Jahr/Year: 2006

Band/Volume: 32

Autor(en)/Author(s): Müller Jürgen

Artikel/Article: Situation und Tendenzen der Grünlandbewirtschaftung nach der GAP-Reform 223-226