

Extensive Landnutzung

Mehr Weidetiere in die Landschaft!

Die Förderpolitik auf allen Ebenen muss die extensive Weidewirtschaft besser unterstützen

Die Beweidung von Heiden, Niedermooren, Flussauen und Bergwiesen mit Rindern, Schafen oder Ziegen bringt viele Vorteile für Natur und Landschaft. Weidetiere können helfen, einige der dringendsten Probleme beim Arten- und Klimaschutz zu lösen. Doch die Zahl weidetierhaltender Betriebe geht seit Jahren zurück, denn die Rahmenbedingungen sind wenig attraktiv. Die EU-Agrarreform bietet jetzt die Chance für eine Trendwende. ■ VON JÜRGEN METZNER, DVL

In vielen Gegenden Europas haben Tierhaltung und standortgerechte Beweidung nicht nur Landschaften geprägt, sondern auch zu einer enormen Artenvielfalt in der Kulturlandschaft geführt. Artenreiche Heiden, Magerrasen oder Hutewälder sind über Jahrhunderte hinweg durch diese Nutzung entstanden, und oft sind sie auch nur mit Weidetieren zu erhalten. In der Landschaftspflege gilt deshalb die Beweidung als eine der wichtigsten Pflegeformen, um die Erhaltung von Artenvielfalt und Kulturlandschaft zu verbinden. In vielen Regionen gehören Weidetiere zur touristischen Visitenkarte und stehen für Erholung, intakte Natur und gesunde Umwelt. Was wären Bilder vom Alpenland ohne Kühe oder von der Lüneburger Heide ohne Schafe?

Schafe und Kühe mit Win-win-Effekt

Doch Beweidung kann noch mehr: Besonders durch die ackerbauliche Nutzung von torreichen Böden oder durch intensive Bewirtschaftung von Grünland entstehen Treibhausgas- und Gewässerbelastungen. Eine Wiedervernässung und Umwandlung von Niedermooren in Grünland sowie die nachfolgende extensive Beweidung kann Emissionen verhindern und so erheblich zum Klimaschutz beitragen. In den Überschwemmungsgebieten der Flussauen werden durch extensive Grünlandnutzung außerdem Grund- und Oberflächenwasser geschont. Neudeutsch kann man also von einem klassischen Win-win-Effekt sprechen, den Kühe, Schafe, Pferde oder Ziegen haben und für den eine Förderung durch öffentliche Gelder mehr als gerechtfertigt erscheint.

Trotz dieser Vorzüge ist es bisher nicht gelungen, die extensive Beweidung als eine Zukunftsform der Landbewirtschaftung dauerhaft zu sichern oder zu etablieren. Im Gegenteil – die Zahl tierhaltender Betriebe ist in Deutschland massiv rückläufig. So ist bei den Schäfern, Sinnbild für die extensive Nutzung von Landschaften, die Zahl der Betriebe innerhalb der letzten zehn Jahre von 32.000 auf 28.000 gesunken.⁽¹⁾

Viel Idealismus, wenig Verdienst

Weniger Betriebe bedeutet jedoch nicht mehr Schafe pro Betrieb. In Bayern geht zum Beispiel auch die Zahl der Mutterschafe kontinuierlich zurück, allein in den letzten fünf Jahren ist sie um 17 Prozent eingebrochen. Der wichtigste Grund, weshalb Schäfereien aufgeben, ist die mangelnde wirtschaftliche Perspektive. Zuschüsse aus der Landwirtschaft oder Erlöse aus der Vermarktung stehen oft in schlechtem Verhältnis zu Aufwand und Kosten der Tierhaltung. Flächenkonkurrenz und hohe Pachtpreise sind weitere Faktoren, die eine lohnende Weiterführung der landwirtschaftlichen Betriebe erschweren. In einigen Bundesländern gibt es zwar erfolgversprechende Fördermöglichkeiten oder Landschaftspflegeprojekte zur Unterstützung der extensiven Beweidung. Viele Vorhaben sind jedoch modellhaft angelegt und meist nicht geeignet, um dauerhaft sichere finanzielle Grundlagen zu erwirtschaften. Extensive Tierhaltung ist mit wenig Verdienst und mit viel Idealismus verbunden.

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) und regionale Landschaftspflegeverbände verfolgen diese

Entwicklung mit Sorge. Für Wacholderheiden oder Sandmagerrasen ist ein massiver Pflegenotstand zu befürchten. Viele dieser Weideflächen liegen in Natura-2000-Gebieten, sodass für sie eine Erhaltungspflicht besteht. Darüber hinaus sollen eine Vielzahl weiterer Grünlandflächen ökologisch aufgewertet werden. Wie soll das zu schaffen sein, wenn nicht mit Weidetieren? Steile Berghänge oder unebene Feuchtwiesen können mit Maschinen nur aufwendig gemäht werden. Die Mahd mit Schlepper, Balkenmäher oder Motorsense kommt mindestens doppelt so teuer wie die Pflege mit den geländegängigen Rasenmähermodellen Schaf oder Kuh.

Beweidung in die Förderarchitektur einpassen

Dabei ist jetzt die richtige Zeit für Veränderungen: Die EU-Kommission will im Herbst dieses Jahres ihre Vorstellungen zur künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) präsentieren. Anders als bei früheren EU-Agrarreformen besteht diesmal die Chance für eine „grünere“ Ausrichtung der GAP (umwelt aktuell Spezial, 12.2010/01.2011) und damit für die bessere Förderung einer nachhaltigeren Landschaftsnutzung. Die Vorzüge der extensiven Beweidung müssen dabei stärker berücksichtigt werden und bei der Finanzierung auf EU-, Bundes- und Länderebene Priorität erhalten.⁽²⁾

Erste wichtige Voraussetzung ist die ausnahmslose Einbeziehung beweideter Flächen in die Förderung der sogenannten ersten Säule, also die Direktzahlungen von Agrarbeihilfen. Dies ist im Augenblick alles andere als selbstverständlich.

Nach Schätzung des DVL können auf etwa 70.000 Hektar naturschutzfachlich besonders wertvoller Heideflächen keine Zahlungsansprüche geltend gemacht werden, obwohl sie nachweislich durch Beweidung entstanden sind und nur durch Weidetierhaltung bewahrt werden können.⁽³⁾ Viele Weideflächen entsprechen nicht den konventionellen Vorgaben einer „modernen landwirtschaftlichen Fläche“. Heidekraut (Calluna) ist nach deutscher Interpretation der EU-Verordnungen eben keine Grünfütterpflanze und Heideflächen sind folglich kein Dauergrünland. Jahrhundertalte Eichenhutungen gelten wegen ihres Beschirmungsgrades ebenfalls nicht als Grünland, sondern als Wald. Auf diese Weise fallen ausgerechnet viele Perlen unserer Kulturlandschaft durch das Raster der Agrarförderung, obwohl sie landwirtschaftlich bewirtschaftet werden und die Bauern mit dem Erhalt artenreicher Kulturlandschaften enorme gesellschaftliche Leistungen erbringen.

Europäische Programme weiterentwickeln

Doch auch die ländliche Entwicklung, die sogenannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik, muss besser auf Beweidung ausgerichtet werden. Mit ihren Förderinhalten ist sie für den Schutz des Klimas, der Biodiversität und der Gewässer durch die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung. Vor allem bei den Agrarumweltmaßnahmen „Vertragsnaturschutz- und Kulturlandschaftsprogramme“ müssen Elemente der extensiven Beweidung inhaltlich weiterentwickelt und finanziell zuverlässig ausgestattet werden. Da landwirtschaftliche Betriebe langfristig in die Weidehaltung investieren sollen, brauchen sie dafür auch eine dauerhafte finanzielle Unterstützung. Viele Bundesländer können bei knappen Kassen die notwendigen Eigenanteile nicht aufbringen. Eine höhere Kofinanzierung der EU könnte helfen, die extensive Beweidung in den EU-Staaten und in den Bundesländern in der Förderpraxis zu verankern.

Neben der Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme muss innerhalb

der zweiten Säule der Schwerpunkt „Erhaltung des natürlichen Erbes“ im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ausgebaut und weiterentwickelt und über sogenannte Landschaftspflegeprogramme in den Bundesländern etabliert werden. Im Mittelpunkt der Förderung stehen dabei neben Naturschutzzielen auch Klimaschutzziele. Förderfähig sind vor allem Investitionen für extensive Beweidung, wie die Freistellung von Hutungen und Triebwegen oder Maßnahmen zur Wiedervernässung von Moorböden. Eine Begleitung der Agrarumweltprogramme durch Landschaftspflegeprogramme ist unerlässlich!

Verwaltung an Naturschutzziele anpassen – nicht umgekehrt

In der Förderpolitik kann und muss sich also einiges verbessern. Viele Behörden auf EU-, Bundes- oder Landesebene sollten dabei ihre Sicht auf die extensive Beweidung ändern. Die Bewirtschaftung zahlreicher Naturschutzflächen lässt sich kaum in das gängige Kontrollsystem der Landwirtschaft einpassen. Die genaue Fläche von Berghängen ist oft nicht einmal mithilfe von Satelliten zu vermessen. Das magere Gras vieler Heiden kann man schwerlich als „landwirtschaftlichen Aufwuchs“ im Sinne der Kontrollverordnungen definieren. Theoretische Anforderungen und Landschaftspflegepraxis sind weit voneinander entfernt. Landwirte wandeln deshalb regelmäßig auf dem schmalen Grat zwischen Landschaftsschutz und Subventionsbetrug. Um die Pflege mit öffentlichen Geldern zu gewährleisten und die Risiken für Tierhalter gering zu halten, werden angepasste Kontrollmechanismen gebraucht, die die Ziele und Schwierigkeiten des Natur- und Landschaftsschutzes berücksichtigen.

EU-Gericht gibt Rechtssicherheit

Rückendeckung gibt dabei der Europäische Gerichtshof (EuGH). In einem Urteil vom 14. Oktober 2010 stellt er ausdrücklich fest, dass Fördergelder und Direktzahlungen auf allen landwirtschaftlich genutzten Flä-

chen legitim sind, auf denen Naturschutz und Landschaftspflege vorrangige Ziele sind. Demnach sind künftig auch extensiv beweidete Flächen in vollem Umfang als förderfähige landwirtschaftliche Fläche zu werten, da die Beweidung – unabhängig von Art und Intensität – eine landwirtschaftliche Nutzung ist. Dies ist laut EuGH auch dann der Fall, wenn die Tätigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung den Anweisungen der Naturschutzbehörden unterliegt. Das Urteil des EuGH macht deutlich, dass die EU-Mitgliedstaaten – Vertragspartner in Deutschland sind hier die Bundesländer – extensive Weidesysteme wie Heiden, Magerrasen oder Huteflächen ohne weitreichende Sanktionsrisiken in die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU einpassen können. Diese neue Rechtsicherheit muss nun offensiv für die weitere Integration und den Ausbau von Förderinhalten für weidetierhaltende Betriebe genutzt werden.

Anmerkungen

- ▶ (1) Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Bremerhaven. www.bmelv-statistik.de/de/statistisches-jahrbuch
- ▶ (2) Metzner, J.; Jedicke, E.; Luick, R.; Reisinger, E.; Tischew, S. (2010): Extensive Weidewirtschaft und Forderung an die neue Agrarpolitik. Förderung von Biologischer Vielfalt, Klimaschutz, Wasserhaushalt und Landschaftsästhetik. Naturschutz und Landschaftsplanung 42 (12), S. 357–366. Download: www.jedicke.de/publikationen (2010)
- ▶ (3) Deutscher Verband für Landschaftspflege; Naturschutzbund Deutschland (2009): Integration naturschutzfachlich wertvoller Flächen in die Agrarförderung. Fallstudie zu den Auswirkungen der Agrarreform. DVL-Schriftenreihe Landschaft als Lebensraum. Heft 16. Ansbach. Download: www.kurzlink.de/nabu-11262

Der Tierökologe Dr. Jürgen Metzner ist Geschäftsführer des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL). Der Verband will die Erfahrungen der 150 Landschaftspflegeverbände in die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik einbringen.

Kontakt:
Tel. +49 (0)981 / 4653-3540,
E-Mail: metzner@lpv.de,
www.lpv.de

