

Expertenpapier der „Arbeitsgruppe Grünlanddefinition“, bestehend aus fachlich zum Grünland und zur Weidetierhaltung arbeitenden Personen aus acht Institutionen und dem Projekt „Weidetiere schaffen Landschaft“ unter fachlicher, beratender Mitwirkung von Personen aus DVS, BfN und LUBW.

Vorschlag einer vereinfachten Grünlanddefinition für mehr betriebliche Resilienz und Bürokratieabbau

I. Anlass für den Überarbeitungsvorschlag zur aktuellen Definition von Dauergrünland im Förderrecht (GAP-DZV §7)

Die gegenwärtige Definition von direktzahlungsfähigem Dauergrünland (DGL) führt bundesweit immer wieder dazu, dass bestimmte **landwirtschaftliche Betriebe für ihre Arbeit keine existenzsichernde GAP-Förderung erhalten**. Betroffen sind vor allem Betriebe, die strukturreiche und oft unter Naturschutz stehende Grünlandflächen bewirtschaften. Obwohl sie auf diesen meist wenig produktiven Flächen mit erheblichen Bewirtschaftungerschwernissen zu kämpfen haben, **ergibt sich für sie und den Verwaltungsvollzug ein immenser Bürokratieaufwand** und nicht selten **entfällt die Flächenförderung** oder der Betrieb wird sogar mit Sanktionen belegt.

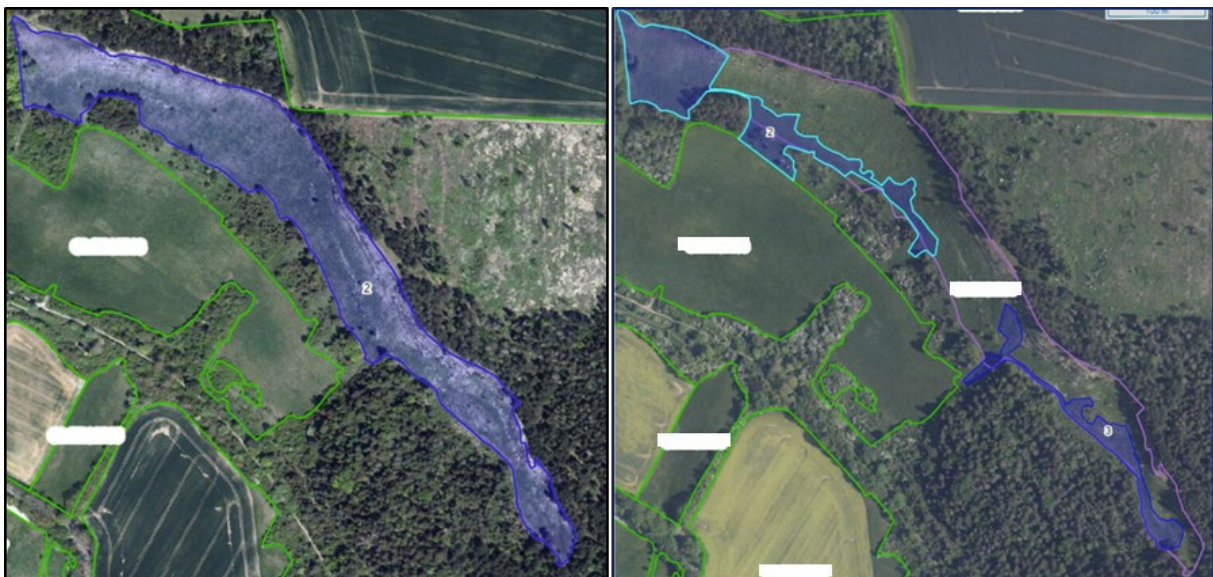


Abb. 1: Links: Beispiel einer zur LRT-Erhaltung in einem FFH-Gebiet voll beweideten Fläche (blaue Fläche), die auf der gesamten Fläche als DGL beantragt werden sollte. Rechts: Nach Kontrolle übrig gebliebene förderfähige Fläche (blaue Fläche). Die Einschränkung der Förderfähigkeit auf diesen Teilbereich bedingt die Unrentabilität der Bewirtschaftung der gesamten Fläche für den Betrieb.

Die Definitionshoheit geht in der neuen GAP-Förderperiode von der EU KOM in die nationale Ausgestaltung der Mitgliedsstaaten über. Damit ergibt sich die einmalige Gelegenheit, eine Definition einzusetzen, die das **Auskommen von landwirtschaftlichen Betrieben absichert, Bürokratie drastisch abbaut und den Weg für weitere Betriebsstandbeine¹ ebnet**.

¹ Viele Betriebe haben schon heute Landschaftspflege und Gemeinwohlleistungen als Betriebsstandbein, da nicht für alle Betriebe die Produktion von Primärprodukten und darauf basierenden Waren zur Existenzsicherung ausreicht.

Die bundesweite Arbeitsgruppe (**AG Grünlanddefinition**, s. [Anlage 1](#)) hat sich mit der Anwendung der aktuellen Grünlanddefinition in den Bundesländern beschäftigt. In der aktuellen GAP-Förderphase wurde die Definition von Dauergrünland (GAP-DZV §7) bereits deutlich in Richtung heterogen strukturiertes Grünland² erweitert. Trotz dieser sehr zu begrüßenden Erweiterung stellte die AG Grünlanddefinition fest, dass die Anwendung der Definition gerade in der Praxis oftmals Schwierigkeiten bereitet. Dies liegt insbesondere daran, dass es in den einzelnen Bundesländern nach wie vor sehr unterschiedlich gehandhabt wird, ob heterogen strukturierte Flächen, insbesondere beweidete, als förderfähig eingestuft werden oder nicht. Der **komplexe Aufbau** und die **unzureichende Umsetzung der Möglichkeiten der aktuellen Definition** führen zu **großen Unsicherheiten bei den bewirtschaftenden Betrieben** und zu einem **unnötig hohen bürokratischen Aufwand für Betriebe, Prüfdienste und Vollzugsbehörden** für einen insgesamt betrachtet verhältnismäßig geringen und doch qualitativ bedeutsamen Flächenanteil. Denn gerade die heterogen strukturierten Flächen sind von großer Bedeutung für den Umwelt- und Klimaschutz sowie den Biodiversitätserhalt.

Die AG Grünlanddefinition möchte daher den folgenden **Vorschlag für eine vereinfachte Grünlanddefinition** einbringen, der zu einer **bundesweit einheitlicheren Umsetzung der Agrarförderung auf Grünland** beitragen soll. Dieser resultiert aus der fachlichen und praktischen Expertise der AG unter Vorbehalt einer juristischen Prüfung. In den darauffolgenden Kapiteln 1 bis 4 sind Erläuterungen zum Definitionsvorschlag zu finden.

² Unter den Begriff heterogen strukturiertes Grünland können Biotop- und LRT-Grünland, Habitats für bestimmte FFH- und SPA-Zielarten, aber auch Mosaiklandschaften fallen.

Vorschlag für eine vereinfachte Grünlanddefinition (abgeleitet aus gegenwärtigem GAP-DZV §7)

- (1) Der Begriff Grünland³ umfasst Flächen, die
1. auf natürliche Weise durch Selbstaussaat oder durch Ansaat Pflanzen bereithalten, die gemäht oder beweidet werden können. Die aktive Erneuerung einer Grünlandnarbe⁴ ist nur mit vorheriger Genehmigung der zuständigen Fachbehörde unter Berücksichtigung des geltenden Fach- und Ordnungsrechts zulässig.
 2. beweidet oder gemäht werden, um damit Umweltleistungen zu erbringen. Das gilt auch für strukturreiche Flächen im Sinne von (2).
 3. den Status Dauergrünland oder umweltsensibles Grünland aus einer vorherigen GAP-Förderperiode⁵ tragen.
 4. freiwillig in Grünland umgewandelt wurden und einen entsprechenden Vermerk erhalten.
- (2) Unabhängig von Absatz 1 ist eine beantragte Fläche auch immer dann vollumfänglich Grünland, wenn eine „Mahd- oder Weidenutzung zur Erbringung öffentlicher Güter“ vorliegt. Hierunter fallen die Erreichung von Natura 2000-Zielen, die Aufwertung oder der Erhalt von FFH-LRT, die Ziele der Wiederherstellungsverordnung oder die Umsetzung von Zielen einer Schutzgebietsverordnung außerhalb von Natura 2000. Insbesondere auf beweideten Flächen darf das genutzte Grünland Landschaftselemente⁶ sowie Agroforstsysteme mit überwiegenden Grünlandanteil⁷, Kleinstgewässer und Feuchtbereiche, vegetationslose Stellen, Saumstrukturen oder weitere Strukturelemente enthalten. Die Festlegung, ob eine beantragte Fläche in ihrer Gesamtheit einschließlich aller Struktur- und Landschaftsbestandteile als förderfähiges Grünland einzustufen ist, erfolgt durch die zuständige Fachbehörde. Dies gilt auch für wiedervernässte Flächen.
- (3) Grünland sind auch solche Flächen, die bspw. in Folge der Biotopentwicklung oder bei der Wiedervernässung zu Klimaschutz Zwecken ihr Aussehen verändern bzw. auf denen sich der Aufwuchs ändert, solange sie landwirtschaftlich genutzt werden (z. B. durch Beweidung, Mahd, Paludikultur).
- (4) Die Förderfähigkeit eines Grünlandes kann über die Zuordnung zu einem Nutzungscode (NC) erfolgen. Über diesen können auch besondere Anforderungen geregelt werden.

³ Flächen, die zum 1.1.2026 den Status Acker haben, bleiben auch weiterhin Acker und erhalten keinen Dauergrünlandstatus nach fünf Jahren, es sei denn der Ackerstatus wird aktiv in Grünland umgewandelt.

⁴ Eine Grünlanderneuerung zu naturschutzfachlichen Zwecken ist grundsätzlich zu ermöglichen und sollte einfach umzusetzen sein.

⁵ Gemeint sind auch landwirtschaftliche Nutzflächen, die sich aufgrund von Maßnahmen zum Schutz von Natura 2000-Arten/-LRT, der Wasserrahmenrichtlinie, Klimaschutz, Biodiversitätsschutz etc. so verändert haben, dass sie den beihilferechtlichen Bestimmungen nicht mehr entsprechen, die Betriebsprämie jedoch weitergezahlt werden kann. Aktuelle Grundlage bildet §11 (1) Nr.3 a und b der GAP-DZV, mit der Voraussetzung, dass für die Fläche im Jahr 2008 auch Betriebsprämie gezahlt wurde.

⁶ An dieser Stelle sind Landschaftselemente (LE) nach der Definition (GAP-DZV §11 (1) Nr. 2) aus der aktuellen GAP-Förderperiode gemeint. Sofern diese Definition für die Förderperiode ab 2028 angepasst wird, ist dies zu berücksichtigen.

⁷ Gemeint sind Agroforstsysteme zur Aufwertung von Grünland, z. B. Pflanzungen von Wertholzbäumen oder Nussbäumen bzw. -sträuchern oder Hecken.

II. Erläuterung des Definitionsvorschlags

1. Fokussierung auf die landwirtschaftliche Nutzung statt auf Bewuchs als Kriterium für die Förderfähigkeit ermöglicht die Erweiterung von Betriebsstandbeinen

Hauptziel einer umfassenderen Grünlanddefinition soll sein, landwirtschaftlichen Betrieben die Förderung von Beweidung oder Mahd von Grünland ebenso zu ermöglichen, wie die Erbringung von Pflege-, Naturschutz-, Klimaschutz- oder anderen öffentlichen Leistungen in Bezug auf die Grünlandnutzung. Es gibt viele Lebensräume, Biotope und Habitate, die (a) landwirtschaftlich genutzt werden können oder (b) zu deren Herstellung oder Erhaltung eine angepasste landwirtschaftliche Nutzung nötig ist. In der Regel ist hierfür eine extensive Beweidung oder eine naturschutzgerechte Mahd die am besten geeignete Nutzung.

Empfehlung:

Die Einteilung einer Fläche in möglichst homogene Teilbereiche aufgrund ihres Bewuchses ist in der Praxis mit sehr viel Aufwand verbunden und i. d. R. nicht zweckmäßig. Daher sollte für die **Einschätzung einer Förderfähigkeit** immer die **landwirtschaftliche Parzelle als Betrachtungsebene** dienen, da diese die im Zusammenhang genutzte Einheit darstellt.

2. Umwelt- und Klimaschutzleistungen durch landwirtschaftliche Betriebe als Fördergrundlage und Verankerung dieser in der Basisdefinition zur landwirtschaftlichen Tätigkeit

Viele Betriebe haben sich bereits diversifiziert und die politischen und gesellschaftlichen Anforderungen aus Umwelt- und Klimaschutz als mögliche Einkommensquellen erschlossen. Diese Betriebszweige werden allerdings noch unzureichend von der GAP-Förderdefinition aufgegriffen. Bei einer Wasserstandsanhebung auf landwirtschaftlich genutzten Moorböden beispielsweise, wie sie durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen oder die Palu-Richtlinie im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz gefördert wird, breiten sich zunehmend Binsen, Seggen oder Schilf aus, was aktuell zu einem Verlust der Förderfähigkeit als DGL führen kann. Den Betrieben, die diese Flächen bewirtschaften, entsteht dadurch ein massiver finanzieller Nachteil, obwohl sie gesellschaftlich erwünschte Leistungen erbringen.

Empfehlung:

Jede Fläche, die zu landwirtschaftlichen Zwecken und/oder **zur Erbringung/Förderung von Naturschutz- und Umweltleistungen genutzt wird, sollte unabhängig von ihrem Bewuchs direktzahlungs- bzw. zukünftig DABIS-fähig sein.** Zu nennen sind hier die Produktion von Nahrung, Futter, Rohstoffen, Einstreu etc. aber eben auch die Beiträge zu Biodiversitäts-, Wasser-, Klima-, Landschafts- und Bodenschutz (ökologische „Big Five“).

Für die **Basisdefinition zur landwirtschaftlichen Tätigkeit** ist entscheidend, dass darin auch **weiterhin die Erbringung öffentlicher Güter durch landwirtschaftliche Betriebe**

(bislang GAP-DZV § 3) aufgeführt wird. Die Definitionen der landwirtschaftlichen Fläche (GAP-DZV § 4) und der förderfähigen Fläche für die Direktzahlungen (GAP-DZV § 11) können beibehalten werden.

3. Fokussierung auf bundeseinheitliche Nutzungscodes (NC)

Auf Grünland müssen auch **Lebensraum-, Biotop- und Habitatflächen sowie Landschaftselemente (pauschal) als Teil der genutzten Fläche mitgefördert werden** können. Die in mehreren Bundesländern bereits angewandten NC 492 und/oder 493 für die „etablierten lokalen Praktiken“ ermöglichen schon heute, heterogen strukturiertes Grünland als förderfähige Fläche anzuerkennen und damit als Einnahmequelle für die Landwirtschaft zu sichern.

Ziel ist, dass Betriebe, die landwirtschaftliche Leistungen für den Natur-, Umwelt- und Klimaschutz erbringen, nicht weiter durch die Nicht-Förderung in der 1. Säule (zukünftig DABIS) benachteiligt werden (wie z. B. beim NC 924 in NRW). Auch **Flächen mit NC 492 und 493 müssen direktzahlungs- bzw. DABIS-fähig sein**. Dies ermöglicht gleichzeitig auch die Beantragung von AUKM- oder Vertragsnaturschutzmitteln (zukünftig AUKA), auf die die Bewirtschafter solcher Flächen angewiesen sind. Wichtig ist, dass sich die Förderkriterien für die AUKA auf diesen Flächen nach der Förderfähigkeit der 1. Säule richtet. Die Kombination mit der Förderung des ökologischen Landbaus muss weiterhin möglich sein.

Die Stichtagsregelung für den förderrechtlichen Erhalt des Ackerstatus stellt in Bezug auf die Wiederherstellung von Grünlandlebensräumen bzw. die Erhaltung von Grünlandbeständen mit etablierter Narbe auf Ackerstatusflächen eine Chance dar, da die Wertminderung durch den Ackerstatusverlust entfällt. Es wird empfohlen, über die Vergabe eines Nutzungscodes, auch **Grünlandförderprogramme auf Ackerstatusflächen zu ermöglichen**, um damit eine flexiblere und mehr an den räumlichen Gegebenheiten als an der Eigentumsstruktur angepasste Bewirtschaftung der Flächen und Vergütung der Betriebe zu etablieren. Für diese Förderprogramme sind Qualitätskriterien zu erarbeiten.

Empfehlung:

Für den langfristigen Erhalt oder die Wiederherstellung aller nutzungsabhängigen Lebensräume, Biotope und Habitate muss zumindest einer dieser Nutzungscodes (492 oder 493) **bundesweit eingeführt und definiert werden**. Jedoch müssen die Begriffe der etablierten lokalen Praktiken bzw. der traditionellen Beweidungspraktik oder Mahdnutzung aus GAP-DZV § 7 (7) durch „**Mahd- oder Weidenutzung zur Erbringung öffentlicher Güter**“ ersetzt werden. Die aktuell in der Definition von DGL verwendeten Begriffe führen in der Praxis zu Problemen, da damit häufig die Voraussetzung einer bereits langjährig oder historisch durchgeführten Nutzung oder lediglich eine sehr eingeschränkte Art der Nutzung (z. B. Hüteschafhaltung) assoziiert wird.

Eine Kontrollierbarkeit der NC wird bspw. in Folge des Erlasses zur Einführung des NC 493 in Niedersachsen bereits erfolgreich praktiziert: **Flächen, die überwiegend Naturschutzzwecken dienen, müssen von einer Fachbehörde festgestellt, kontrolliert**

und der landwirtschaftlichen Verwaltungsbehörde gegenüber verantwortlich werden. Hier geht es um die Umsetzung der naturschutzgerechten Nutzung und um das Belegen der landwirtschaftlichen Nutzung. Eine erweiterte Förderfähigkeit soll mit einem Bürokratieabbau einhergehen: Zukünftige Kontrollen fokussieren deshalb nie einzelne Landschafts- und Strukturelemente, sondern bewerten, ob die realisierte Nutzung bzw. Pflege den übergeordneten öffentlichen Zielen der beantragten Fläche fachlich dienen. In der Regel kann dies bereits anhand einer Fotodokumentation der Antragssteller ausreichend bewertet werden.

4. Warum Beweidung besonders berücksichtigt werden muss

Beweidete Flächen entsprechen teilweise nicht den Homogenitätskriterien, die durch die Prüfdienste für DGL angewendet werden und bereiten nach wie vor häufig Probleme hinsichtlich Förderfähigkeit und bei Flächenkontrollen. Vielen Betrieben entstehen dadurch Einkommenseinbußen und dem Verwaltungsvollzug erheblicher bürokratischer Aufwand. Denn **beweidete Flächen können Strukturen und Bewuchsmerkmale aufweisen, die von intensiver genutztem Grünland abweichen.** Es können viele Landschaftselemente vorhanden sein, die sich z. B. durch Verbiss dynamisch entwickeln. Weiterhin sind auf beweideten Flächen Sonderstrukturen wie z. B. Kleinstgewässer und Feuchtbereiche, vegetationslose Stellen oder Saumstrukturen zu finden, die allesamt wichtige Habitate darstellen können. Insbesondere Gehölzstrukturen spielen in immer heißer und trockener werdenden Sommern eine wichtige Rolle für das Tierwohl. Die durch die Beweidung entstehende Strukturvielfalt ist insbesondere dann gewünscht, wenn neben der landwirtschaftlichen Leistung auch eine Umwelt- und/oder Naturschutzleistung auf der Fläche erbracht wird.

Empfehlung:

Beweidete Flächen, auf denen Strukturreichtum in der Vegetation als Ziel priorisiert wird, sind mit besonderen NCs zu versehen (z. B. 492 oder 493 wie aktuell erfolgreich in Hessen, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein angewandt). Zukünftig **muss eine dokumentierte Beweidung via Fotonachweis durch die Bewirtschaftenden genügen, damit** für diese Flächen eine landwirtschaftliche Nutzung anerkannt und die **Förderung ausgezahlt wird.** Die Überprüfung der Beweidung und des NC kann mittels Fernerkundung im AMS-System zusätzlich über den Prüfdienst erfolgen. Auf Dauerweiden können auch Zäune die tatsächlich genutzte Fläche abgrenzen, um eine einfache Kontrollierbarkeit zu ermöglichen.

Anlage 1: Mitglieder der AG Grünlanddefinition

Zusammensetzung der AG Grünlanddefinition

Institution	Kontaktierungsmöglichkeit
Universität Kassel, BPBV-Projekt Weidetiere schaffen Landschaft (HE)	anne.hopf@uni-kassel.de anya.wichelhaus@uni-kassel.de
Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)	j.metzner@dvl.org
DVL Schleswig-Holstein (SH)	m.boeldt@dvl.org
Ökologische Station Solling-Vogler (NI)	voss@naturpark-solling-vogler.de
Landschaftspflegeverband Eichsfeld- Hainich-Werratal (TH)	marcus.trost@lpv-ehw.de
Landschaftspflegeverband Landkreis Göttingen e. V. (NI)	lpv@lpv-goettingen.de
Biologische Station Bonn/ Rhein-Erft e. V. (NRW)	k.weddeling@biostation-bonn-rheinerft.de
Stiftung Naturschutz Thüringen (TH)	kontakt@stiftung-naturschutz-thueringen.de
Naturstiftung David, BPBV-Projekt Weidewonne (TH)	claudia.poessel@naturstiftung-david.de

Beratung der AG erfolgte durch

Behörde/Institution	Kontaktierungsmöglichkeit
Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS)	Jan.Freese@ble.de
Bundesamt für Naturschutz (BfN), FG II 2.5	Anja.Schmitz@BfN.de
Landesanstalt für Umwelt Baden- Württemberg (LUBW)	Nicolas.Schoof@lubw.bwl.de
Greifswald Moor Centrum (GMC)	sabine.wichmann@greifswaldmoor.de

Kontakt:

Dr. Anne Hopf

Universität Kassel | BPBV-Projekt „Weidetiere schaffen Landschaft“

Gottschalkstr. 26a, 34127 Kassel

Tel.: +49 (0)561 8047679

E-Mail: anne.hopf@uni-kassel.de