

Antrag

der Abg. Gabriele Rolland u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Personal und Schafhaltung für Mahd und Beweidung in Naturschutzgebieten im Land

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. in wie vielen naturschutzrechtlich geschützten Flächen (Nationalpark, Biosphärengebiet, NSG, FFH-Flächen und Vogelschutzgebiete) im Land der Schutzzweck nur erfüllt werden kann, wenn fachgerecht (meist zweischurig) gemäht wird;
2. in wie vielen naturschutzrechtlich geschützten Flächen (Nationalpark, Biosphärengebiet, NSG, FFH-Flächen und Vogelschutzgebiete) im Land der Schutzzweck nur erfüllt werden kann, wenn die Flächen ausreichend intensiv beweidet werden;
3. welcher Anteil (und welche geschätzte Gesamtfläche) der naturschutzrechtlich geschützten Flächen aus Grünland besteht, das zu seiner Schutzwürdigkeit Grünland bleiben und gemäht oder beweidet werden muss;
4. wie sich die Problematik, auf den geschützten Flächen die Mahd und/oder die Beweidung sicherzustellen, in den vergangenen Jahren entwickelt hat;
5. welche Förderinstrumente für die Sicherstellung der Mahd bzw. der Beweidung zur Verfügung stehen und genutzt werden (Landschaftspflegerichtlinie, Vertragsnaturschutz, etc.);
6. in welchem Umfang in den Jahren 2019 bis 2024 jeweils öffentliche Mittel für die Grünlandpflege durch Mahd und Beweidung in geschützten Gebieten aufgewendet wurden;

7. in welchem Umfang dafür EU- und Bundesmittel eingesetzt werden konnten;
8. in wie vielen Fällen Kommunen, z. B. mit ihrem Bauhof, solche Mäharbeiten durchführen;
9. welche Lösungsansätze und Modelle zur Verfügung stehen und gesucht werden, wenn kein örtlicher landwirtschaftlicher Betrieb zur Verfügung steht, um diese Arbeit zu leisten bzw. die Beweidung sicherzustellen;
10. in welchem Umfang und durch welche Stellen eine diesbezügliche Beratung angeboten und durchgeführt wird;
11. wie sie die Lösung dieses Problems für die Zukunft einschätzt, um zu verhindern, dass ökologisch hochwertige Grünlandflächen in ihrer Artenvielfalt verarmen bzw. verbuschen und allmählich zu Waldflächen werden.

4.8.2025

Rolland, Röderer, Steinhülb-Joos, Storz, Weber SPD

Begründung

In vielen geschützten Gebieten im Land befindet sich ökologisch hochwertiges Grünland, das für seinen Erhalt auf fachgerechte Mahd oder Beweidung, je nach Typus des Grünlands durch Rinder, Ziegen oder Schafe angewiesen ist, um die Artenvielfalt zu erhalten und den Schutzzweck zu erfüllen. Es kann sich um Wacholderwiesen, Magerrasen und andere Grünlandtypen handeln.

Mehr und mehr wachsen die Schwierigkeiten, dafür Menschen zu gewinnen, die die Mahd durchführen, bisweilen wird dies bereits durch die betreffenden Kommunen sichergestellt.

Auch die Beweidung erfordert Tierhalter, die die betreffenden Flächen für die Beweidung ihrer Tiere nutzen. Oft sind dabei naturschutzfachlich Schafe und Ziegen erforderlich, je nach Typus des zu schützenden Grünlands aber auch Rinder. Nicht zuletzt aufgrund des allgemeinen Rückgangs an tierhaltenden Betrieben finden sich immer schwerer Nachfolger, wenn bestehende Tierhalter aufgeben und neue Tierhalter für die Beweidung der Flächen gesucht werden.

Der Antrag will die Fragen beleuchten, wie man vor diesem Hintergrund unter Naturschutz stehende Grünland-Flächen weiterhin zielgerecht pflegt.

Stellungnahme)*

Mit Schreiben vom 11. September 2025 Nr. UM7-0141.5-60/24/2 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. in wie vielen naturschutzrechtlich geschützten Flächen (Nationalpark, Biosphärengebiet, NSG, FFH-Flächen und Vogelschutzgebiete) im Land der Schutzzweck nur erfüllt werden kann, wenn fachgerecht (meist zweischurig) gemäht wird;

Grundsätzlich sind alle Gebiete, in denen Grünland- oder Offenlandbiotope vorkommen, auf eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung angewiesen. Die Art und Weise der Bewirtschaftung ist je nach Entwicklungsziel unterschiedlich und reicht von extensiver Beweidung bis hin zu mehrmaliger Mahd. Je nach Ziel kann die Bewirtschaftung (soweit es sich um geförderte Flächen handelt) auch Vorgaben in Bezug auf unter anderem Düngung und Anzahl der Schnitte bzw. Beweidungsgängen, Festlegung von Altgrasstreifen, Nutzung der Mahdtechnik beinhalten. Die Festlegungen werden von den Ämtern im Einzelfall mit den Betrieben abgestimmt, da Betriebe unterschiedliche Ausstattung an Technik bzw. Ausrichtung (z. B. Viehbestand mit und ohne Beweidung) haben. Die Entwicklungsziele sind in den Maßnahmen- und Entwicklungsplänen (bzgl. Natura 2000-Gebiete) bzw. Pflege- und Entwicklungsplänen (Naturschutzgebiete) dargestellt. Da auch innerhalb eines Gebietes unterschiedliche Grundbedingungen vorliegen (beispielsweise hinsichtlich Lage, der Grundfeuchtigkeit der Fläche von nass bis trocken, des Vorkommens bestimmter Arten und des Entwicklungsziels) ist eine konkrete Beantwortung der Anzahl der Flächen nicht möglich.

2. in wie vielen naturschutzrechtlich geschützten Flächen (Nationalpark, Biosphärengebiet, NSG, FFH-Flächen und Vogelschutzgebiete) im Land der Schutzzweck nur erfüllt werden kann, wenn die Flächen ausreichend intensiv beweidet werden;

Eine dauerhafte Bewirtschaftung ist in allen Schutzgebieten für die bestehenden Offenlandlebensräume notwendig. Eine Differenzierung nach Beweidung und Mahd ist jedoch aus den unter Frage 1 dargestellten Aspekten nicht belastbar möglich.

3. welcher Anteil (und welche geschätzte Gesamtfläche) der naturschutzrechtlich geschützten Flächen aus Grünland besteht, das zu seiner Schutzwürdigkeit Grünland bleiben und gemäht oder beweidet werden muss;

Sämtliches Grünland muss mit einer Mindestintensität bewirtschaftet werden (Mahd oder Beweidung), da andernfalls über Sukzessionsprozesse Wald entstehen würde. Daher ist Grünland als Kulturlandschaft nur durch landwirtschaftliche Nutzung zu erhalten. Da der Aufwuchs auf Grünland fast ausschließlich als Futter nutzbar ist, sind für die Erhaltung von Grünland viehhaltende Betriebe nötig. Grünlanderhalt und Viehhaltung bedingen sich daher. Grundsätzlich gilt: Je höher der Artenreichtum beim Grünland ist, desto geringer der Futterwert. Der Erhalt von naturschutzfachlich hochwertigem Grünland ist daher wirtschaftlich nur darstellbar, wenn die Betriebe für den Verlust an Futterwert bzw. Mehraufwand bei der Bewirtschaftung einen Ausgleich erhalten.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Der Grünlandanteil der naturschutzrechtlich geschützten Fläche ergibt sich aus folgender Übersicht (Werte jeweils gerundet):

	Gesamtfläche der Schutz- gebietskategorie (ha)	Nutzungstyp Grünland	
		ha	%
FFH-Gebiete	431 340	78 330	18,2
Vogelschutzgebiete	397 900	62 370	15,7
NSG	87 400	20 260	23,2
LSG	793 980	148 130	18,7
Natura 2000 (FFH- und Vogel- schutzgebiete überlagerungsfrei)	636 370	109 540	17,2
Alle vorgenannten Schutzge- bietskategorien überlagerungsfrei	1 206 180	220 500	18,3

4. wie sich die Problematik, auf den geschützten Flächen die Mahd und/oder die Beweidung sicherzustellen, in den vergangenen Jahren entwickelt hat;

Generell gilt, dass alle Eigentümerinnen und Eigentümer nach § 26 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) zur Mindestpflege verpflichtet sind. Diese Pflege genügt aber oftmals den naturschutzfachlichen Zielen in den Schutzgebieten nicht. Mit dem Strukturwandel stehen immer weniger Betriebe zur Verfügung, die eine dauerhafte Nutzung bzw. professionelle Pflege auf extensiven Standorten sicherstellen. Dies hängt auch damit zusammen, dass gerade die naturschutzfachlich hochwertigen Standorte oftmals extensiv bewirtschaftet werden müssen und daher betriebswirtschaftlich einen geringeren Nutzen haben. Zum Teil werden Betriebe auch mit rein landschaftpflegerischen Maßnahmen (ohne Nutzung des Aufwuchses) von Flächen beauftragt, die nicht zur Bewirtschaftungsfläche des jeweiligen Betriebes gehören. Die Betriebe haben auf diesem Wege die Möglichkeit, ihr Betriebseinkommen über Pflegeaufträge des Naturschutzes zu diversifizieren, was zur Einkommensstabilität der Betriebe beiträgt. Soweit kein Pächter oder Betrieb zur Pflege gefunden wird, erfolgt die Pflege ggf. durch die Pflegetrupps des Landes. Ein wesentlicher Beitrag zur Landschaftspflege leisten auch Bürgerinnen und Bürger, die sich ehrenamtlich z. B. über die zahlreichen Ortsgruppen der Naturschutzverbände engagieren. Die Verbände erhalten für diese Pflegeleistung in der Regel auch eine Förderung.

5. welche Förderinstrumente für die Sicherstellung der Mahd bzw. der Beweidung zur Verfügung stehen und genutzt werden (Landschaftspflegebericht, Vertragsnaturschutz, etc.);

Die Naturschutzmittel (Kapitel 1008) bilden die Mittelbasis für den Erhalt naturschutzfachlich oder kulturlandschaftlich hochwertiger Lebensräume. Die Landschaftspflegeberichtlinie (LPR) ist das Förderinstrument, mit der diese Mittel verausgabt werden. Die LPR umfasst insbesondere den Vertragsnaturschutz und den Arten- und Biotopschutz (mit Einzelpflegemaßnahmen). Darüber hinaus werden die Fördermittel im Bereich der Landwirtschaft, insb. des Förderprogramms für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl II (FAKT II) genutzt, um einen Ausgleich für die Nachteile bei der Bewirtschaftung von bspw. FFH-Mähwiesen, gesetzlich geschützten Biotopen, artenreichem Grünland oder auch für die Bewirtschaftung und Erhaltung von Streuobstwiesen zu gewähren. Die Ausgleichszulage Landwirtschaft und das Förderprogramm Steillagenförderung Grünland (SLG) geben den Betrieben in benachteiligten Gebieten oder mit besonders steilem Grünland einen Ausgleich, sodass auch weniger ertragreiche Flächen in der Bewirtschaftung bleiben und damit eine Offenhaltung der Kulturlandschaft gewährleistet und die Existenz der kleinstrukturierten Landwirtschaft in Baden-Württemberg gewährleistet wird.

6. in welchem Umfang in den Jahren 2019 bis 2024 jeweils öffentliche Mittel für die Grünlandpflege durch Mahd und Beweidung in geschützten Gebieten aufgewendet wurden;

Im Bereich der LPR wurden für die Grünlandpflege Mittel wie folgt eingesetzt (Werte gerundet):

Jahr	extensive Grünlandbewirtschaftung	extensive Beweidung	Arten- und Biotopschutz
2019	6 968 000 Euro	8 561 000 Euro	20 134 000 Euro
2020	6 667 000 Euro	8 478 000 Euro	23 886 000 Euro
2021	6 831 000 Euro	8 898 000 Euro	23 959 000 Euro
2022	7 016 000 Euro	8 870 000 Euro	27 136 000 Euro
2023	8 252 000 Euro	10 243 000 Euro	30 310 000 Euro
2024	8 414 000 Euro	10 524 000 Euro	30 952 000 Euro

Hinweis: Die LPR-Förderung findet weit überwiegend in Schutzgebieten statt, eine Aufgliederung ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Im Bereich AZL, Steillagenförderung Grünland, FAKT II (u. a. extensive Grünlandbewirtschaftung, FFH-Mähwiesenförderung, Streuobstförderung, Biotoppflege) wurden Mittel wie folgt eingesetzt:

Jahr	FAKT I/II ¹	AZL ²	SLG ³
2019	ca. 22,63 Millionen Euro	29,04 Millionen Euro	5,63 Millionen Euro
2020	ca. 21,69 Millionen Euro	29,00 Millionen Euro	5,56 Millionen Euro
2021	ca. 21,81 Millionen Euro	35,46 Millionen Euro	5,59 Millionen Euro
2022	ca. 22,37 Millionen Euro	35,49 Millionen Euro	5,58 Millionen Euro
2023	ca. 22,71 Millionen Euro	35,36 Millionen Euro	5,43 Millionen Euro
2024	ca. 22,71 Millionen Euro	34,90 Millionen Euro	5,40 Millionen Euro

¹ Es sind auch Flächen außerhalb von Schutzgebieten enthalten, eine Aufgliederung ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Zugrundeliegende Maßnahmen im FAKT I bis 2022: B1.1, B1.2, B3.1, B3.2, B4, B5, B6, C1.

Zugrundeliegende Maßnahmen im FAKT II ab 2023: B1.2, B3.2, B4, B5, B6, B7, C1.

² Gesamtbetrag für alle Flächen innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten.

³ Gesamtbetrag für Grünlandflächen innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten

Zusätzlich fließen in der Förderperiode Gemeinsame Agrarpolitik GAP ab 2023 Mittel aus den zu 100 % mit EU-Mitteln finanzierten Direktzahlungen (Öko-Regelungen ÖR4 Extensivierung des Dauergrünlands des Betriebs, ÖR5 Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens 4 Kennarten und ÖR7 Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten sowie die Gekoppelten Einkommensstützungen Zahlung für Mutterkühe [ZMK] und Zahlung für Mutterschafe und -ziegen [ZSZ]) in die Bewirtschaftung von Grünland:

Jahr	ÖR4 ¹	ÖR5 ¹	ÖR7 ²	ZMK ³	ZSZ ³
2023	19,54 Millionen Euro	27,31 Millionen Euro	4,76 Millionen Euro	2,95 Millionen Euro	5,48 Millionen Euro
2024	14,14 Millionen Euro	27,33 Millionen Euro	4,35 Millionen Euro	3,07 Millionen Euro	5,93 Millionen Euro

¹ Gesamtbetrag für Grünlandflächen innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten, eine Aufgliederung ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

² Gesamtbetrag für alle Flächen in Natura 2000-Gebieten.

³ Gesamtbetrag für alle Betriebe mit Flächen innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten

7. in welchem Umfang dafür EU- und Bundesmittel eingesetzt werden konnten;

Der Anteil der EU-Mittel (ELER-Fonds) beträgt grundsätzlich 55 %. Da die EU-Mittel aber auf die gesamte Förderperiode gedeckelt sind, variiert der tatsächliche Einsatz. Der Anteil der Landesmittel ist daher insgesamt höher. Eine Gesamtübersicht der EU-Mittel ist im nationalen Strategieplan (Förderperiode 2023 bis 2027) bzw. im MEPL (Förderperiode 2014 bis 2022) dargestellt. Das Förderprogramm Steilagenförderung Grünland (SLG) wird ausschließlich mit Landesmitteln finanziert.

Die Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) können für die im Rahmenplan festgelegten Maßnahmen eingesetzt werden. Der Kofinanzierungsanteil des Bundes beträgt 60 %. Die Mittel können auch für den nationalen Anteil bei EU-kofinanzierten Maßnahmen des ELER-Fonds genutzt werden. Auch die Bundesmittel sind gedeckelt. Die Entscheidung, eine Maßnahme auch mit Bundesmitteln zu finanzieren, erhöht die dem Land zur Verfügung stehenden Mittel nicht. Über die Höhe der tatsächlich vom Bund zugewiesenen GAK-Mittel wird dem Landtag jährlich berichtet. Für das Jahr 2024 wird auf die Drucksache 17/7441 verwiesen.

8. in wie vielen Fällen Kommunen, z. B. mit ihrem Bauhof, solche Mäharbeiten durchführen;

Das Land verfügt über keine Daten in Bezug auf den Anteil der Eigentumsflächen von Kommunen. Zudem verpachten Kommunen oftmals ihre Flächen an landwirtschaftliche Betriebe, die dann auch eine Förderung durch das Land beantragen können. Eine belastbare Aussage ist daher nicht möglich. Aber auch die Flächen der Kommunen unterfallen der Pflicht nach § 26 LLG, sodass nicht verpachtete Flächen in Eigenregie der Kommunen bewirtschaftet werden.

9. welche Lösungsansätze und Modelle zur Verfügung stehen und gesucht werden, wenn kein örtlicher landwirtschaftlicher Betrieb zur Verfügung steht, um diese Arbeit zu leisten bzw. die Beweidung sicherzustellen;

Es wird auf die Stellungnahme zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

10. in welchem Umfang und durch welche Stellen eine diesbezügliche Beratung angeboten und durchgeführt wird;

Die Beratung und Unterstützung bei Förderanträgen erfolgt durch die Landratsämter und Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte (insbesondere die Naturschutzbehörden und Landwirtschaftsbehörden) sowie die Landschaftserhaltungsverbände. Aber auch die Bauernverbände und Naturschutzverbände bieten Beratungen an.

11. wie sie die Lösung dieses Problems für die Zukunft einschätzt, um zu verhindern, dass ökologisch hochwertige Grünlandflächen in ihrer Artenvielfalt verarmen bzw. verbuschen und allmählich zu Waldflächen werden.

Der Erfolg der Landschaftspflege hängt maßgeblich von der Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik (echte Anreize und auskömmliche Fördersätze für die Maßnahmen der zweiten Säule) sowie der Frage des Einsatzes von Landesmitteln ab. Mit dem Strukturwandel (immer weniger kleinstrukturierte Betriebe) werden die nicht betriebswirtschaftlich nutzbaren Flächen nach und nach aus der Bewirtschaftung fallen. Der § 26 LLG bietet ordnungsrechtlich zwar ein Instrument, um dem entgegenzuwirken; damit eine Pflege stattfinden kann, ist es aber auch hier nötig, dass zukünftig landwirtschaftliche Betriebe existieren, die dann für die Pflege von Eigentümerinnen und Eigentümern mit einem Marktpreis bezahlt werden müssen.

Walker

Ministerin für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft