

# **Systemische Lösung zum Kulturlandschaftsschutz – Von der Ausgleichszulage zu Landschaftspflegeprogrammen als neuem Element in der Agrarpolitik?**

**Dr. Ulrike Doyle**

**Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin**

Geschäftsstelle

- Vorschlag der EU-Kommission
- Vorschlag/Stellungnahme des SRU
- Kritik am Vorschlag der EU-Kommission
- Erhaltung der Kulturlandschaft
- Von der Ausgleichszulage zu Landschaftspflegemitteln
- In der 1. oder 2. Säule?

## 3 Optionen

- Option 1  
Adjustment  
Scenario
  - gerechtere Verteilung der Mittel zw. den Mitgliedstaaten
  - Regelungen für Direktzahlungen unverändert
- Option 2  
Integration  
Scenario
  - gerechtere Verteilung der Mittel zw. den Mitgliedstaaten
  - Mittel der ersten Säule differenziert
  - die Mittel der zweiten Säule differenziert
- Option 3  
Refocus  
Scenario
  - schrittweise Einstellung der Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Form
  - Bereitstellung begrenzter Zahlungen für ökologische öffentliche Güter
  - ergänzender Zahlungen für besondere natürliche Einschränkungen

## Option 2, Integrationsszenario

- Direktzahlungen
  - Gerechtere Verteilung
  - Ökologisierung
    - Einkommensstützung
    - Obligatorische ergänzende Ökologisierung
    - Ergänzende Zahlung zum Ausgleich besonderer natürlicher Einschränkungen
    - Fakultativ gekoppelte Stützungs Komponente
  - Kleinlandwirte besser fördern
  - Deckelung des Basissatzes
- Entwicklung des ländlichen Raums
  - Größere Bedeutung von Umwelt, Umstrukturierung und Innovation, Klimawandel, lokale Initiativen
  - Instrumente für Risikomanagement und Einkommensstabilisierung
  - Neue Verteilungskriterien zwischen Mitgliedstaaten

## Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

### Ziel

- Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes auch in den intensiv genutzten Hohertragsstandorten
- Erhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Produktion mit ihren positiven Effekten für die Artenvielfalt und die abiotischen Ressourcen
- Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken auf naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht sind



### Honorierungsform

- **ökologische Grundprämie** für 10% landwirtschaftlicher Nutzfläche als „ökologische Vorrangflächen“ und für ökologische Mindestleistungen
- **Agrarumweltmaßnahmen**, die weiterhin gezielt ökologische Anforderungen umsetzen
- die Förderung von Naturschutzleistungen ohne zwingenden Bezug zur Landwirtschaft durch **Landschaftspflegemittel**

## *Option 2, Integrationsszenario*

- prinzipiell positiv
- Enthält auszugestaltende Mindestanforderungen ähnlich unseren Vorstellungen und ebenso differenziertere AUM in der 2. Säule.
- Wichtig: Keine Prämie ohne „Ressourcenschutz“
- Die Kriterien für Mittelvergabe enthalten Einkommenstransfer; aus SRU Sicht sollte Prämie mittelfristig nur an Opportunitätskosten orientiert werden.
- Ausgleichszulage nicht ohne ökologische Auflagen; Landschaftspflegemittel als Alternative

- Bewirtschaftung auch in den benachteiligten Gebieten
- Weidetiere als Teil der Landschaft (bodengebundene Tierhaltung) (u.a. Metzner et al. 2010)
- angepasste, regional unterschiedliche Bewirtschaftungsweisen erforderlich
- Grundlage für regionalen Tourismus



Quelle: W. Schumacher

# Für die Erhaltung von Kulturlandschaften: Landschaftspflegemittel



- Ziel: Erhaltung von durch Aufgabe bedrohten ökologisch bedeutsamen Bewirtschaftungsformen
- Gelder für Investitionen in den Naturschutz (Kauf, Wiedervernässung, Entbuschung ...) und für die Bewirtschaftung (Pflege) von Flächen
- Naturschutz im Vordergrund der Bewirtschaftung; landwirtschaftliche Produktion Nebeneffekt
- Interessante Vorbilder in NL und GB: Flächenkauf, Pflege ausgeschrieben
- Landschaftspflegemittel müssen investive Maßnahmen genauso wie die Vereinbarung von Pflegeverträgen ermöglichen.



Quelle: W. Schumacher

## Art. 37 ELER:

Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und  
Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligungen

- Natürliche Bedingungen
- Sozioökonomische Faktoren
- doch deutsches Indexsystem auf Basis der Ertragsmesszahl (EMZ)

Künftig nur noch rein natürliche Faktoren für „andere benachteiligte Gebiete“ (KOM (2009)161 endg.):

- Acht biophysikalische Indikatoren in den Bereichen niedrige Klima, Bodenstruktur, Hangneigung
- Frage: Einkommens- oder Kulturlandschaftsschutz?

- nach Förderrichtlinie:  
Berggebieten bis zu 200 Euro/ha LF; mindestens 25 Euro/ha LF  
andere benachteiligte Gebiete bis zu 180 Euro/ha LF
- Deckelung bei 16.000 je Zuwendungsempf.
- Erhöhung bei mehr als 2 Arbeitskräften möglich (max. 8.000 Euro pro Person u. Jahr)
- Geplante Ausgaben 2007-2013: 1,9 Mrd. Euro EU-Mittel
- Vor allem Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen



-  Berggebiete
-  Benachteiligte Agrarzonen
-  Kleine Gebiete

Quelle: Bundesamt für Naturschutz (BIN), Bonn 2001

## Benachteiligte Gebiete in Deutschland:

rd. 72,3% der landwirtschaftlichen  
Nutzflächen (BMELV 2011)

Fast die Hälfte der landwirt-  
schaftlichen Haupterwerbsbetriebe  
in benachteiligten Gebieten

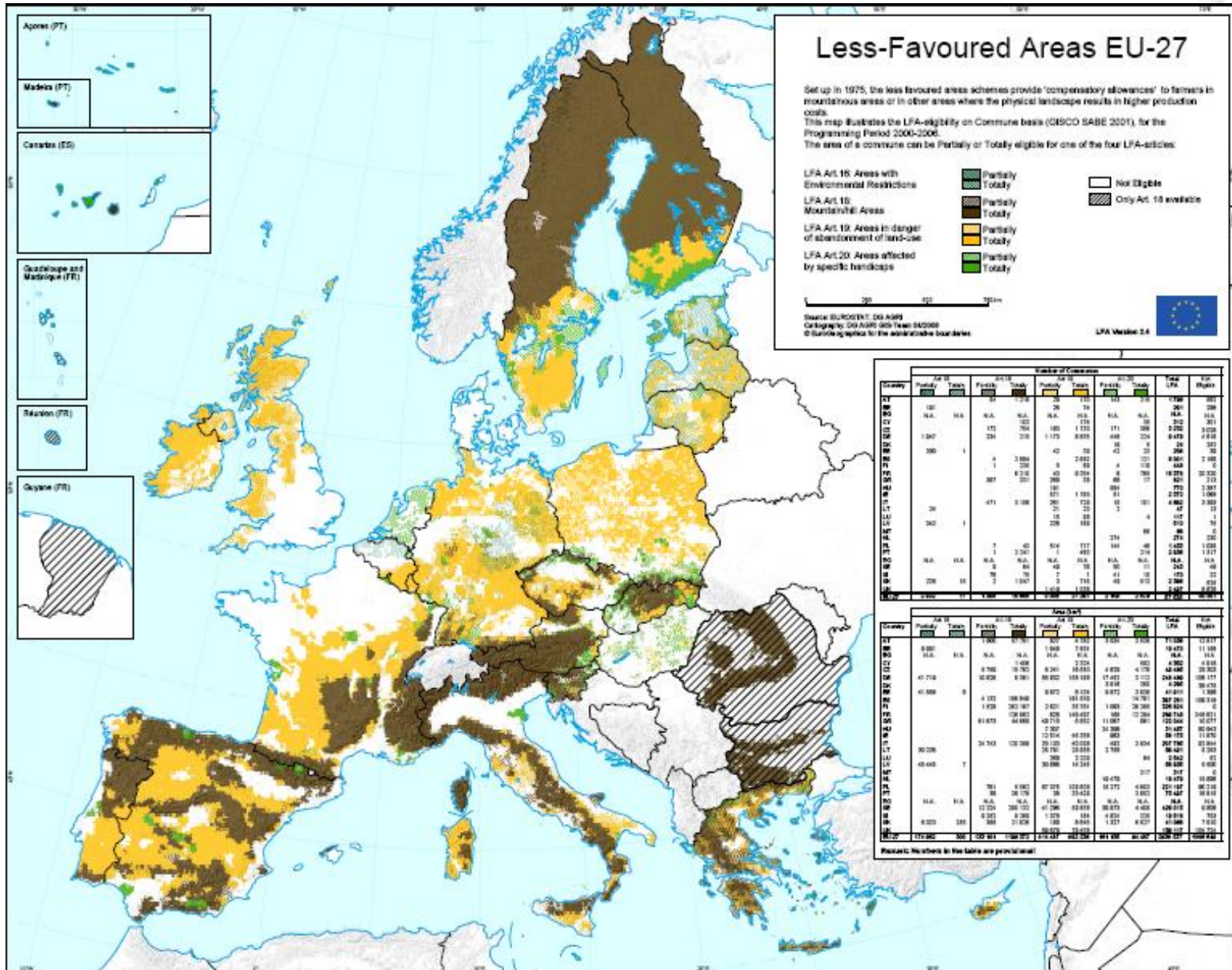
rd. 76% der landwirtschaftlichen  
Haupterwerbsbetriebe  
in den benachteiligten Gebieten  
erhalten die Ausgleichszulage

rd. 11% des Gewinns je  
Unternehmen (Agrarbericht 2007)

*(Osterburg et al. 2008)*

- Benachteiligte Gebiete (**Less Favoured Areas**) machen 58% der landwirtschaftlichen Fläche aus
- LFA-Zahlungen machen durchschnittlich 15% der Einkommen in der EU-15 aus
- Keine Konzentration der Zahlungen der 2. Säule (AUM und LFA) auf HNV-Flächen in der EU-15
- In Frankreich, Deutschland, UK sind HNV-Flächen abhängig von Zahlungen der 2. Säule und hätte ohne diese keinen positiven Deckungsbeitrag (Osterburg et al. 2008, S. 132)
- HNV-Flächen bestehen überwiegend aus extensivem Grünland mit Beweidung
- 1990-2004: ca. 6 Mio. ha in Wald umgewandelt, vor allem Grünland

# Karte der benachteiligten Gebiete der EU-27



58%  
der  
landw.  
Fläche

(EU-Kom. 2008)

## *Charakteristik der Zahlungen bisher*

Übereinstimmung in den Zielen:

- Erhaltung der Landbewirtschaftung
- Hoher Grünlandanteil der Gebiete

Kritik am jetzigen System:

- „Gießkannenprinzip“: rd. 72,3% der landwirtschaftlichen Nutzflächen in D; 58% in der EU-27
- Für Deutschland wurde ein HNV Farmland Anteil an der Landwirtschaftsfläche von **13,0%** (BfN 2011) ermittelt, für EU **31,9%** (Paracchini et al. 2008).
- In vielen Regionen keine öffentlichen Güter für öffentliche Gelder, da nicht auf ökologisch wichtige Bereiche fokussiert

Künftig spezifizieren und konzentrieren!

- HNV-Flächen identifizieren und spezifischer ausweisen;  
z.B. extensive Weideflächen
- Umsetzung der Biodiversitätsstrategien der EU-  
Staaten/Bundesländer; Erarbeitung von konkreten  
Kulissen

Mittelvergabe flexibel gestalten

- Gezielte Mittelvergabe durch Naturschutzbehörden
- Investive Maßnahmen
- Flächenankauf
- Vertragsnaturschutz

### **1. Säule**

- Ohne Ko-Finanzierung
- Keine Verträge sondern Zahlung pro Fläche
- Inhaltliche Ankoppelung an Katalog für ökologische Vorrangflächen
- Keine Anforderungen über CC hinaus
- (Entlastung der finanziell schwächeren 2. Säule)

### **2. Säule**

- Mit Ko-Finanzierung, unterschiedlicher Höhe
- spezifische vertragliche Regelungen
- Inhaltliche Ankoppelung an Katalog für AUM
- investive Mittel (u.a. Aufkauf) und spezifische Mittel (u.a. Vertragsnaturschutz) in Gebietskulissen

- Einhaltung internationaler Vereinbarungen, auch EU-Verantwortung  
⇒ keine Renationalisierung der Zahlungen
- Landschaftspflegemittel rein EU-finanziert, sofern Erfüllung von EU-Verpflichtungen, anderenfalls ko-finanziert  
⇒ Abgleich mit Natura 2000-Flächen und FFH-Arten
- geförderte extensive Bewirtschaftungsformen dienen nicht hauptsächlich der landwirtschaftlichen Produktion
- Maßnahmen auch offen für Nicht-Landwirte
- Landschaftspflege eine gute und womöglich in Zukunft einzig sichere Einkommensalternative für Landwirte in vom Brachfallen bedrohten Gebieten

**Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!**