

# **Bestandsaufnahme und Perspektive zur Förderung von Umweltanliegen in der 2. Säule der GAP**

## **Bestandsaufnahme: Trends in der Programmentwicklung der GAK und der Bundesländer**

**Übersicht aktuelle Programme  
Ursachen der Dynamik  
Entwicklungstendenzen**

## **Perspektive: Eigene Einschätzung**

# Hintergrund Bestandsaufnahme

## F+E-Projekt „Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme nach der ELER-Verordnung – Fortschreibung und Aktualisierung“

- Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg
- Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.
- gefördert vom Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

## Ziele

- **Aktualisierung der Datenbank zu Agrarumwelt- und Naturschutzprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland nach der Umsetzung der europäischen ELER-VO**
  - >>> handhabbare Übersicht
- **Analyse der Veränderungen**
  - >>> Übersicht über den Wandel des „Angebots“

# In die Datenbank aufgenommene Maßnahmen

Ausgleichszahlungen für freiwillige Leistungen,  
nicht Ausgleichszahlungen für „Benachteiligungen“

## Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft

### Artikel 36 a: Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen

- **nicht** Code 211 - Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten
- **nicht** Code 212 - Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind
- **Code 213** – Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (=Wasserrahmenrichtlinie)
- **Code 214** – Agrarumweltmaßnahmen
- **Code 215** – Tierschutzmaßnahmen
- **Code 216** – Beihilfen für nichtproduktive Investitionen

## Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

### Artikel 52 b: Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländl. Raum

- **Code 323** – Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes

# Derzeitige Grundprinzipien der Maßnahmen

Eine Maßnahme bezieht sich auf:

- ◆ **Produktionsverfahren im gesamten Betrieb**
  - z.B. Förderung des Ökologischen Landbaus
- ◆ **Produktionsverfahren in einem bestimmten Betriebszweig mit allen Flächen**
  - z.B. Grünlandextensivierung auf dem gesamten Grünland;  
z.B. Verzicht auf Herbizide in Dauerkulturen
- ◆ **ein bestimmtes Produktionsverfahren auf ausgewählten Flächen**
  - z.B. Mulchsaat; z.B. extensive Grünlandbewirtschaftung;  
z.B. definierte Pflege (Naturschutz im engeren Sinne)
- ◆ **ein konkretes „Produkt“ (Rückkehr zur Koppelung)**
  - vom Aussterben bedrohte Nutzierrassen (auch: Nutzpflanzensorten)
  - Körnerleguminosen
  - In der Debatte: Mutterkuhhaltung, Schafhaltung ...

**Fast ausschließlich Flächenbezug – Was machen wir mit dem Methan der Kühe?**

**nicht mehr: Fortbildung, Demonstrationsvorhaben**

# Ackerbau, Gemüse, Dauerkulturen I: mit GAK

Veränderung Förderperiode seit 2007 gegenüber vorheriger Förderperiode

Maßnahme	fortgeführt	eingestiegen	angeboten in so vielen Ländern	ausgestiegen	(weiterhin) nicht angeboten
Fruchtartendiversifizierung	4	0	4	2	8
Zwischenfrüchte / Untersaaten - Begrünung von Dauerkulturen	8	1	9	1	4
Mulch- oder Direktsaat, Mulchpflanzverfahren	7	2	9	3	2
besonders umweltfreundliche Ausbringungsverfahren von flüssigem Wirtschaftsdünger	4	1	5	1	8
erosionsmindernde Produktions- verfahren des Ackerfutterbaus	0	0	0	0	14
Verzicht auf die Anwendung von Herbiziden in Dauerkulturen	2	0	2	5	7
Anlage von Blühflächen oder Blüh- bzw. Schonstreifen	8	2	10	1	3
Biologische oder biotechnische Maßnahmen des Pflanzenschutzes	4	1	5	1	8

**Anmerkung:** nicht alles, was im Rahmen der Ländlichen Entwicklungspläne von den Bundesländern in Brüssel gemeldet worden ist, ist auch real umgesetzt worden

# Ackerbau, Gemüse, Dauerkulturen II: ohne GAK

## Kontrolliert-integrierter Anbau

- noch 2 von 4 Bundesländern

## Basisprogramme mit geringer Förderhöhe („Umweltschonender Anbau“)

- tendenziell gestrichen bzw. Anpassung an GAK-Vorgaben

Potenzielle Gründe:

- cross compliance,
- Beschränkung auf GAK-geförderte Programme,
- Kontrollaufwand

## Naturschutz, Arten- und Biotopschutz

- zunehmend auch Ackerbauprogramme, z.B.:

- SN: Programm neu gestaltet: „Überwinternde Stoppel“, „Bearbeitungspause im Frühjahr“, „Anlage von Bracheflächen und Brachestreifen auf Ackerland“ und „Naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung ...“
- NW: „Naturschutzgerechte Nutzung von Äckern/Ackerrandstreifen“ (überarbeitet); mit einer Fülle von Einzelmodulen
- TH neu im Programm: „Hamsterschutzgerechte Ackernutzung“, „Nahrungs- und Nistschutzflächen“, „Rotmilanschutz“

# Grünland - GAK

Maßnahme	BB/BE	BW	BY	HE	HH	MV	NI/HB	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH	Summe
Extensive Bewirtschaftung des Dauergrünlands im Gesamtbetrieb	x	x	x		x			x	x		x		x		8
Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen ...															
... zur Verringerung der Betriebsmittelanwendung				x			x					x	x		4
... zur Anwendung bestimmter Verfahren der Weidehaltung	sehr unterschiedliche Formen in den Bundesländern; Richtlinien geben keinen eindeutigen Hinweis, ob GAK-kofinanziert oder nicht														
... zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation	x	x					x							x	4
Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland		x	x					x	x				x	x	6

# Dynamik I: Streichen von Maßnahmen

## mangelnde Akzeptanz bei den Landwirten

- z. B. Umwandlung von Ackerland in Grünland
- z. B. Stilllegung auf ökologisch sensiblen Flächen (in BB, NW, RP und TH gestrichen; in SL neu angeboten)

## fachliche Kritik

- z. B. Erweiterung des Drillreihenabstands

## geringe Differenz zwischen dem Anspruch auf ordnungsgemäßes Wirtschaften und den Auflagen

- Basisprogramme

## ohne EU-Kofinanzierung, aber weiterhin vorhanden

- z. B. Förderung vom Aussterben bedrohter Nutztierassen in NI, spreewaldtypische Bewirtschaftung von Ackerland in BB

## mangelnde politische Akzeptanz

- z. B. Festmistwirtschaft; bisher nur NW, ist gestrichen worden

# Dynamik II: Einführung von Maßnahmen

## neue (vorgegebene) Ziele

- „NATURA 2000“ und „Wasserrahmenrichtlinie“
- nicht verbreitet: artgerechte Tierhaltung  
(Sommerweidehaltung vor Modulation nur in HH)

## Übernahme einer andernorts bewährten Maßnahme

- „Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation“ (mindestens 4 Kennarten)

## Kofinanzierung durch die GAK

- keine neuen Maßnahmen außerhalb des GAK-Rahmens  
(Ausnahme: Naturschutz, da hier ohnehin keine GAK-Kofinanzierung möglich ist)
- ... aber nicht alles, was kofinanziert werden kann, wird in den Bundesländern auch umgesetzt. So haben die Förderung des erosionsmindernden Ackerfutterbaus oder die Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsformen in den Bundesländern fast überhaupt keine Resonanz gefunden

# Dynamik III: Veränderung bestehender Maßnahmen

## fachliche Evaluierungen und die vielfältigen praktischen Erfahrungen der Landwirte und des Naturschutzes vor Ort

- fachliche Verbesserung
- praxisgerechte Anpassung zugunsten einer Steigerung der Akzeptanz
- Detailbestimmungen, um Missbrauch zu verhindern  
z.B. in BY, HE, NW, SH und SL: Mindestviehbesatz/Futterfläche im ökol. Landbau als Reaktion auf reine Grünlandbetriebe ohne Vieh („Mulcher“)

## Anpassung an Rahmenbedingungen der GAK

- ... Das ist nicht nur Reaktion der Bundesländer; sie nehmen aktiv Einfluss auf die Ausgestaltung der GAK!

## Anpassung an EU-Vorgaben

- z. B. Kontrollierbarkeit

## Finanzielle Effizienzsteigerung

- Begrenzung auf Gebietskulissen

# Entwicklungstendenzen I

## Verstärkte Konzentration auf Gebietskulissen

- Gewässerschutz / Erosionsschutz (wg. WRRL)
- Naturschutz / Arten- und Biotopschutz (wg. Natura 2000)

## Gesamtbetrieblich: nur noch Ökolandbau als „System“

- kontrolliert-integrierter Landbau nur noch in zwei Bundesländern

## „Gesamter Betriebszweig“ rückläufig

- noch viel gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung, aber Zunahme einzelflächenbezogener Angebote
- weg von „Verzichtsprogrammen“ im Ackerbau (nur noch Teil des gezielten Vertragsnaturschutzes)

## Keine „Basisprogramme“ mehr

- Cross compliance, GAK-Rahmenplan und Kontrollaufwand

# Entwicklungstendenzen II

## Baukastenprinzip

- von Produktionstechnik im Ackerbau (sogar Zusatzprogramme im Ökologischen Landbau)
- bis hin zu einzelstandortbezogenem Vertragsnaturschutz

## Einführung / Umstellungsförderung

- noch bei Umstellung auf Ökologischen Landbau
- nicht mehr bei Einstieg in Grünlandextensivierung

## Erfolgsorientierte Programme

- in mehr Bundesländern, aber thematisch sehr begrenzt auf Kennarten (Artenschutz)

## Möglichkeiten der Förderung von Investition und Bewirtschaftung

- z. B.: Streuobst
  - Neuanlage: Erhalt des Naturerbes
  - Erhaltung und Pflege: Agrarumweltprogramme

# Fazit I

## Grünland

- **Tendenz weg von gesamtbetrieblicher Grünlandextensivierung (Reaktion auf die Grünlandprämie der 1. Säule?); Mehrheit der Bundesländer noch mit gesamtbetrieblicher Grünlandextensivierung**
- **Ausweitung der standort- bzw. naturschutzbezogenen Grünlandprogramme**
- **Erfolgsorientierte Programme in vier Bundesländern**

## Ackerbau

- **Programme haben gegenüber den Anfängen wesentlich an Bedeutung gewonnen.**
- **Weg von „Verzichtsprogrammen“ – hin zu gezielter Unterstützung praxisrelevanter umweltfreundlicher Produktionsverfahren („Verzichtsprogramme“ nur noch Teil des Vertragsnaturschutzes)**
- **Ggf. neuer Ansatz: nicht nur Produktionsverfahren, sondern auch aus Umweltsicht unterstützenswerter Kulturen (Körnerleguminosen; Ackerfutterbau).**

# Fazit II

**Tendenz einer Abkehr vom „Gießkannenprinzip“**

**weg von allgemeiner Extensivierung (weniger Produktionsmittel);  
da lagen 1992 die Wurzeln!**

**fachliche / wissenschaftliche Evaluierungen (Effizienzsteigerung  
einzelner Maßnahmen)**

**Reaktion auf Lobbyarbeit der Interessensgruppen, die  
Handlungsbedarf signalisieren**

**Politische Entscheidungen bei knappen Mitteln bzw. vielen Ansprüchen**

**Nicht allein Verteilungs„kampf“ um Mittel für oder gegen  
Agrarumweltmaßnahmen – auch um Verwendung innerhalb der  
Agrarumweltmaßnahmen (von Biodiversität über Wasser- bis  
Klimaschutz und noch viel mehr)**

# Perspektive: Eigene Einschätzung I

## Agrarumweltprogramme: gute Basis

**Agrarumweltprogramme sind ein gelungenes Beispiel für das Konzept „Öffentliches Geld für öffentliche Ansprüche“  
(wesentlich besser als im Tierschutz)**

**Es ist eine vielleicht etwas schwerfällige, aber dennoch kontinuierliche Entwicklung zu sehen**

**Langsame Entwicklung weniger aus fachlicher Sicht, sondern wg. politischer Abwägung gegenüber anderen Interessen**

# Perspektive: Eigene Einschätzung II

## 2. Säule ist ein Sammelsurium von Instrumenten

nicht nur „Öffentliches Geld für öffentliche Ansprüche“

- **1. Achse: Agrarinvestitionsförderung: Wirtschaftsförderung mit fragwürdigen Zielvorstellungen (Wettbewerbsfähigkeit, aber (fast) nicht Tierschutz)**
- **2. Achse: Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete ein sehr wichtiger Teilaspekt der Einkommenspolitik sowie der Ernährungssicherung (plus Teilaspekt Kulturlandschaftsschutz); eher Gestaltungselement der 1. Säule**
- **3. Achse viel Investitionsförderung (oft mit Perspektive Anschubförderung), z.T. Fortbildung und Qualifizierung; auch naturschutzrelevante Investitionen**

# Perspektive: Eigene Einschätzung III

## Das Finanzierungssystem ist zu überdenken

**Public money nur für freiwillige Leistungen;  
Problematik des Ausgleichs in Schutzgebieten mit Auflagen**

**Ideologie des „Ausgleichs“: Eine wirkliche Förderung ist nicht zulässig. Ein anderes System ist notwendig. Aber problematisch sowohl gegenüber WTO- und EU als auch bei vielen Vertretern des Naturschutzes: „Mitnahmeeffekte“**

**Volatile Märkte führen möglicherweise dazu, dass das Konzept des Ausgleichs nicht weiter aufrecht erhalten werden kann.**

**... soweit mein „Impuls“**

**ich freue mich auf die Diskussion!**