

Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme

**Darstellung und Analyse der Entwicklung von Maßnahmen
der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme in der
Bundesrepublik Deutschland**

F+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz
UFOPLAN 2007 – FKZ 807 88 030

Frieder Thomas,
Katrin Denzel, Elisabeth Hartmann,
Rainer Luick, Kristin Schmoock

Zusammenfassung

1 Datenbank zu Agrarumweltmaßnahmen aktualisiert

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme“ (FKZ 807 88 030) wurde eine bereits vorhandene Datenbank mit den Agrarumweltmaßnahmen, die in deutschen Bundesländern angeboten werden, aktualisiert. Bei dieser Aktualisierung wurde die Datenbank völlig neu erstellt. Dies war notwendig, weil die ELER-Verordnung¹ der Europäischen Union einen ganz neuen Rahmen für die EU-kofinanzierten Maßnahmen vorgegeben hat. Gleichzeitig haben die Bundesländer – die in Deutschland aufgrund der föderalen Struktur jeweils eigene Programme entwickeln – bei der Überarbeitung ihrer Programme auf die Ergebnisse ihrer Evaluierungen, auf positive wie negative Erfahrungen (Akzeptanz, Effizienz etc.) sowie auf veränderte finanzielle Spielräume reagiert und ihre Maßnahmen entsprechend angepasst.

Das neue Maßnahmenangebot aller Bundesländer ist nun in einer umfangreichen Datenbank übersichtlich zusammengestellt worden. Diese Datenbank enthält vor allem Aussagen zu den Zielen der einzelnen Maßnahmen, die konkreten Auflagen sowie die jeweiligen Fördersätze.

In die Datenbank aufgenommen wurden alle Maßnahmen aus dem ELER-Schwerpunkt „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“, an denen sich Landwirte freiwillig beteiligen können und in denen sie eine definierte Leistung erbringen. Nicht erfasst wurden die reinen Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile und sonstige benachteiligte Gebiete. Zusätzlich wurden Maßnahmen aus dem Fördertatbestand „Erhalt des natürlichen Erbes“ aus dem Schwerpunkt „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ erfasst.

2 Grundkonzeption der Agrarumweltmaßnahmen

Den Agrarumweltmaßnahmen ist gemeinsam, dass

- während eines bestimmten Verpflichtungszeitraums (in der Regel 5 Jahre)
- pro Flächeneinheit (meistens Hektar; aber auch Ar oder Quadratmeter – in einzelnen Fällen auch eine andere Einheit wie „Streuobstbaum“ oder „Großvieheinheit“)
- jährlich
- eine bestimmte Summe (in €/pro Einheit)
- an Ausgleichszahlungen gewährt wird (als Ausgleich für entgangene Erträge oder höheren Aufwand),
- wenn bestimmte in den Richtlinien definierte Auflagen erfüllt werden.
- Antragsteller bzw. Begünstigte sind in der Regel Landwirte oder andere Bewirtschafter der jeweiligen Fläche.

Bei den Maßnahmen lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden:

- Die Maßnahme erfasst den gesamten Betrieb (z.B. Förderung des Ökologischen Landbaus).
- Die Maßnahme erfasst einen bestimmten Betriebszweig mit allen seinen Flächen (z.B. Grünlandextensivierung auf dem gesamten Grünland oder Verzicht auf Herbizide in Dauerkulturen).

¹ VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

- Die Maßnahme bezieht sich auf ein bestimmtes Produktionsverfahren (z.B. Mulchsaat, extensive Grünlandbewirtschaftung oder definierte Pflegeverfahren).
- Maßnahmen können sich aber auch auf flächenunabhängige Schutzziele beziehen: Derzeit sind hier Maßnahmen zum Schutz genetischer Ressourcen zu nennen (Förderprogramme für die Zucht und Haltung von vom Aussterben bedrohter Nutztierassen sowie für die Züchtung und den Anbau gefährdeter Nutzpflanzen).

Fortbildungs- und Demonstrationsvorhaben, die in Vorläuferprogrammen enthalten waren, werden im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen von der EU nicht mehr gefördert.

3 Dynamik in der Maßnahmengestaltung

Die Dynamik in der Maßnahmengestaltung hat verschiedene Gründe.

3.1 Streichen von Maßnahmen

Maßnahmen wurden aus folgenden Gründen gestrichen:

- Mangelnde Akzeptanz (z. B. Umwandlung von Ackerland in Grünland);
- Fachliche Kritik (z. B. Erweiterung des Drillreihenabstands);
- Geringe Differenz zwischen dem Anspruch auf ordnungsgemäßes Wirtschaften und den Auflagen: Hier wurden vor allem die so genannten Basisprogramme gestrichen;
- Weiterhin vorhanden, aber ohne EU-Kofinanzierung: Einige Maßnahmen sind aus dem Raster der Datenbank gefallen, weil sie nicht mehr von der EU kofinanziert werden. Sie werden aber weiterhin angeboten. Das betrifft meist kontrollaufwändige Maßnahmen mit insgesamt relativ geringem Mittelvolumen (z. B. die Förderung vom Aussterben bedrohter Nutztierassen in Niedersachsen oder die spreewaldtypische Bewirtschaftung von Ackerland in Brandenburg).

3.2 Einführen von Maßnahmen

Die Einführung neuer Maßnahmen auf Länderebene hat vorwiegend folgende Gründe:

- Neue und politisch vorgegebene Ziele: z.B. „NATURA 2000“ oder „Wasserrahmenrichtlinie“. Hier fällt auf, dass breit diskutierte, aber politisch nicht vorgegebene Ziele wie „artgerechte Tierhaltung“ sich nicht in der Einführung von Maßnahmen widerspiegeln, obwohl sowohl die EU als auch die GAK² Kofinanzierungsmöglichkeiten anbieten.
- Übernahme einer andernorts bewährten Maßnahme: Zu nennen ist insbesondere die Maßnahme „Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation“, die außer im Entstehungsland Baden-Württemberg nun auch in drei weiteren Bundesländern angeboten wird. Hilfreich ist hier natürlich auch, dass diese Maßnahme auch in das GAK-Förderspektrum übernommen wurde.

² Gemeinschaftsaufgabe zu Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Bei den Agrarumweltmaßnahmen gilt im Prinzip (Ausnahmen bestätigen die Regel): 50 % der Kosten werden von der EU kofinanziert. Die anderen 50% müssen aus nationalen Mitteln bereit gestellt werden. Das können reine Landesmittel sein. Bei den Maßnahmen jedoch, die im Katalog der GAK aufgelistet sind, besteht der national Anteil aus 60% Bundesmitteln und 40% Landesmitteln, so dass sich insgesamt dann ein Verhältnis von EU-, Bundes- und Landesmitteln von 50:30:20 ergibt.

3.3 Veränderung bestehender Maßnahmen

Wesentlich häufiger als das Streichen oder Einführen neuer Maßnahmen ist jedoch die Veränderung bestehender Maßnahmen. Hintergrund für solche Veränderungen sind:

- Fachliche Evaluierungen und die vielfältigen praktischen Erfahrungen der Landwirte und des Naturschutzes vor Ort. Die Veränderungen zielen dabei auf bessere Zielerreichung und eine praxisgerechtere Anpassung zugunsten einer Steigerung der Akzeptanz unter den Landwirten.
- Anpassung an Rahmenbedingen der GAK: Hier passen die Länder ihre Maßnahmen an die Vorgaben der GAK an, so dass sie auch Mittel des Bundes in Anspruch nehmen können. Allerdings ist dies keine rein passive Reaktion der Länder, da sie ja selbst aktiv an der Gestaltung der GAK-Rahmenbedingungen beteiligt sind.
- Anpassung an EU-Vorgaben; z.B. Kontrollierbarkeit.
- Finanzielle Effizienzsteigerung; z.B. Begrenzung auf besonders wichtige Gebietskulissen.

4 Entwicklungstendenzen

Aus der beschriebenen Dynamik ergeben sich folgende Entwicklungstendenzen.

- Verstärkte Konzentration auf Gebietskulissen: vor allem Gewässerschutz und Erosionsschutz (wg. Wasserrahmenrichtlinie) und Naturschutz/Arten- und Biotopschutz (wg. Natura 2000).
- Als gesamtbetriebliche Förderung, bei der eine zusammenhängende Wirtschaftsform unterstützt wird, bleibt langfristig wohl nur der Ökologische Landbau übrig. Nur in zwei Bundesländern wird außerdem noch der kontrolliert-integrierte Gartenbau gefördert.
- Es gibt keine „Basisprogramme“ mehr. Die Programme, die wegen geringer Auflagen zwar relativ viele Landwirte erreicht haben, aber wenig „besondere Leistung“ hervorgebracht haben, sind fast vollständig abgeschafft worden.
- Förderprogramme, die einen gesamten Betriebszweig betreffen, sind tendenziell rückläufig. Im Grünland wird die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung zwar noch in mehr als der Hälfte aller Bundesländer angeboten, aber es ist eine Zunahme einzelflächenbezogener Angebote zu verzeichnen. Die „Verzichtsprogramme“ im Betriebszweig Ackerbau sind aus der GAK gestrichen worden und werden – wenn überhaupt – nur noch als Teil eines gezielten Vertragsnaturschutzes auf speziellen Flächen angeboten.
- Keine Einführungsmaßnahmen mehr: Bei den ersten Agrarumweltmaßnahmen (Flankierende Maßnahmen, 1992) gab es noch besondere Maßnahmen für den Einstieg. Solche Maßnahmen (z.B. die Reduzierung der Tierzahl beim Einstieg in die extensive Grünlandbewirtschaftung) gibt es – mit Ausnahme beim Ökologischen Landbau – nicht mehr.
- Baukastenprinzip: Aus dieser Entwicklung ergibt sich ein Baukasten an Maßnahmen, aus denen sich die Betriebleiter die jeweils für ihre Situation geeignetsten herausuchen können: vom Einsatz umweltschonender Produktionstechnik im Ackerbau (sogar als Zusatzprogramme im Ökologischen Landbau) bis hin zum einzelstandortbezogenem Vertragsnaturschutz.
- Erfolgsorientierte Programme (Honorierung eines bestimmten Ziels, unabhängig davon, wie es erreicht wird) werden immer wieder als sinnvolle Alternative zu rein handlungsorientierten Programmen (Honorierung einer Wirtschaftsform, unabhängig davon, ob damit wirklich alle geplanten Ziele erreicht werden) propagiert. Die Honorierung des Vorkommens einer bestimmten Anzahl an seltenen Pflanzenarten im Grünland wird nun auch über Baden-Württemberg hinaus, wo

die Maßnahme entwickelt worden ist, in drei weiteren Bundesländern angeboten. Über das Ziel „Schutz seltener Pflanzenarten“ hinaus sind jedoch bisher keine weiteren zielorientierten Maßnahmen umgesetzt worden.

Insgesamt ist eine Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ zu verzeichnen. Die Programme entfernen sich zunehmend weg von einer allgemeinen Extensivierung, die bei Beginn der Agrarumweltmaßnahmen 1992 noch im Mittelpunkt gestanden hatte.

Die Maßnahmen unterliegen aufgrund praktischer Erfahrungen und wissenschaftlicher Evaluierungen sowie entsprechendem politischem Druck und daraus resultierendem Verwaltungshandeln einer kontinuierlichen Veränderung. Allerdings sind die Mittel zu knapp, um alle Ansprüche zu befriedigen, so dass es auf der politischen Ebene bzw. bei der Lobbyarbeit einen Verteilungskampf auf zwei Ebenen gibt: einerseits um das Budget der Agrarumweltmaßnahmen insgesamt, andererseits aber auch um die Verwendung innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen – vom Wasserschutz über Biodiversität bis hin zum Klimaschutz und vieles andere mehr.