

Bernhard Osterburg, Dr. Thomas G. Schmidt



Johann Heinrich
von Thünen-Institut

Institut für Ländliche Räume

Ansätze zu Integration von Biodiversitätszielen in die Agrarpolitik

DAF-Tagung 2010

**Agrobiodiversität als Schlüssel für eine nachhaltige
Landwirtschaft im 21. Jahrhundert?**

20.-21. Oktober 2010, vTI Braunschweig

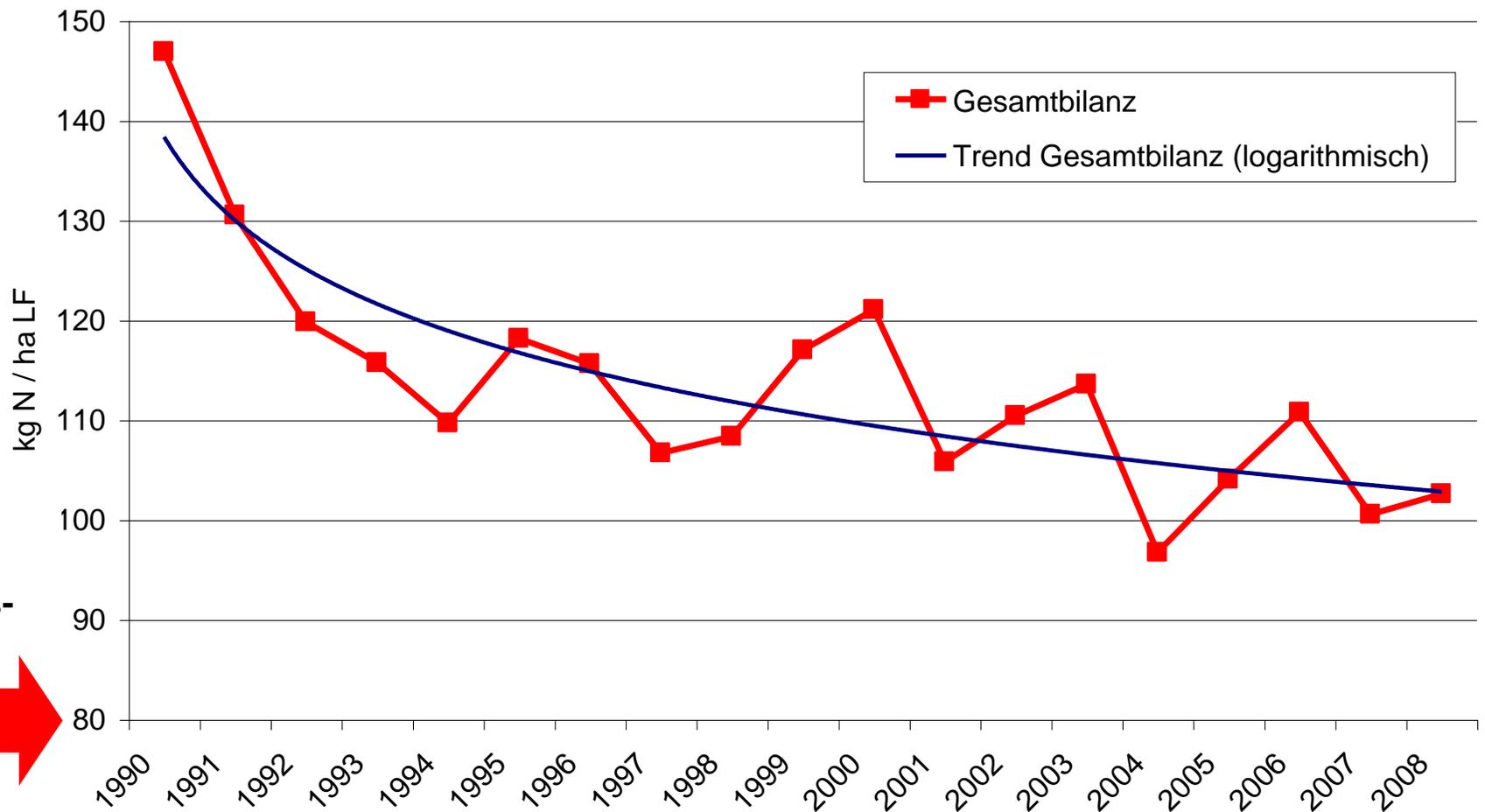
Gliederung

- 1 Landwirtschaft und Naturschutz**
- 2 Agrarpolitische Instrumente zur Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt**
- 3 Reformdebatte zur GAP nach 2013**
- 4 Diskussion**

Landwirtschaft und Naturschutz – Synergien und Konflikte

- **Hohe Artenvielfalt traditioneller ‚Kulturlandschaften‘ über Jahrhunderte gewachsen**
- **Durch moderne Landwirtschaft werden viele Lebensräume nicht mehr erhalten:**
 - **Intensivierung der Flächennutzung:** Entwässerung, Düngung, Pflanzenschutz, ‚schlagkräftiger‘ Maschineneinsatz, Vereinfachung der Fruchtfolgen, Beseitigung von Landschaftsstrukturen, Nivellierung der Nährstoff- und Wasserverhältnisse, Eutrophierung, Wasserbelastungen
 - **Aufgabe der Nutzung marginaler Flächen:** Verbuschung, Aufforstung

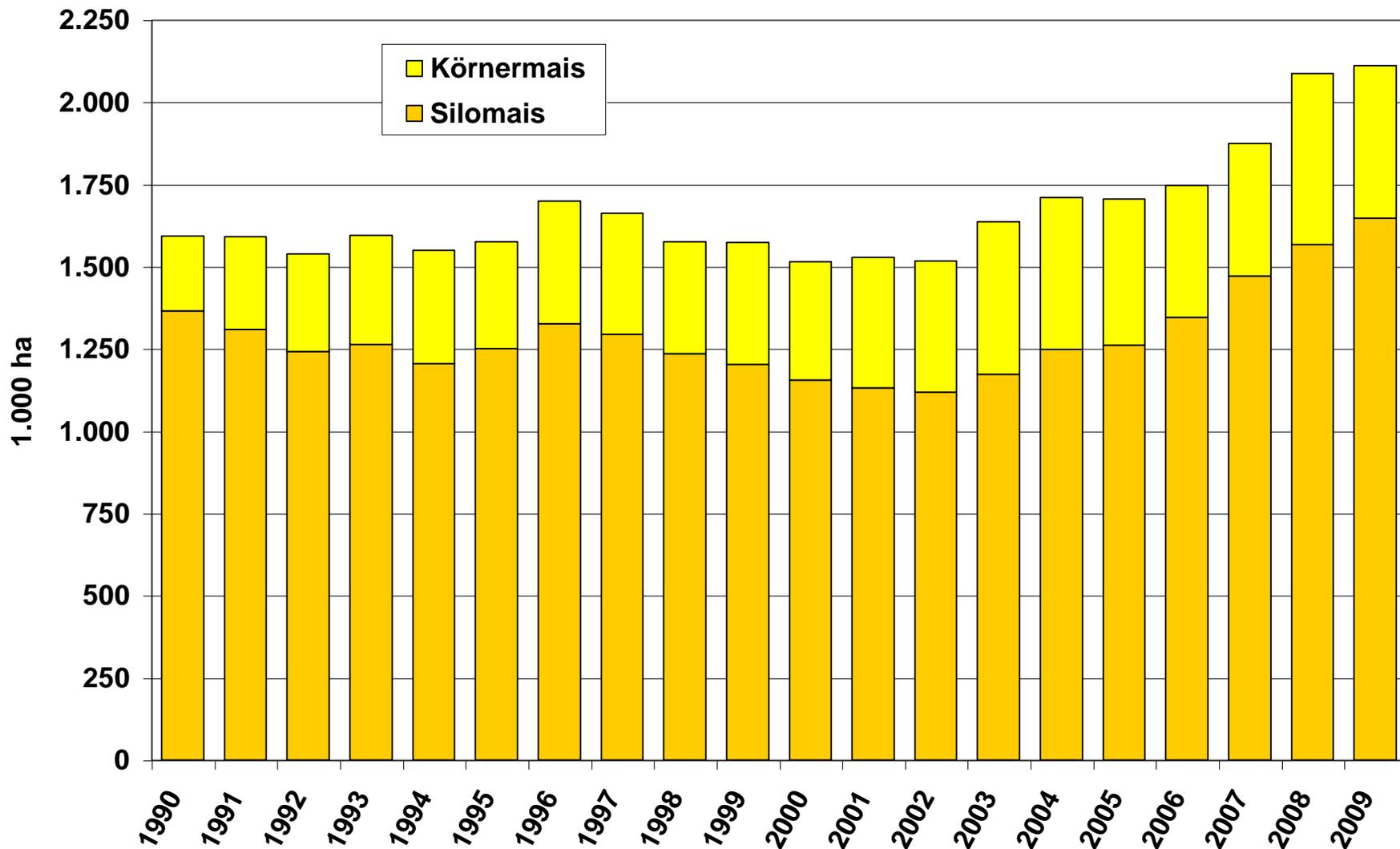
Entwicklung des Stickstoffüberschusses



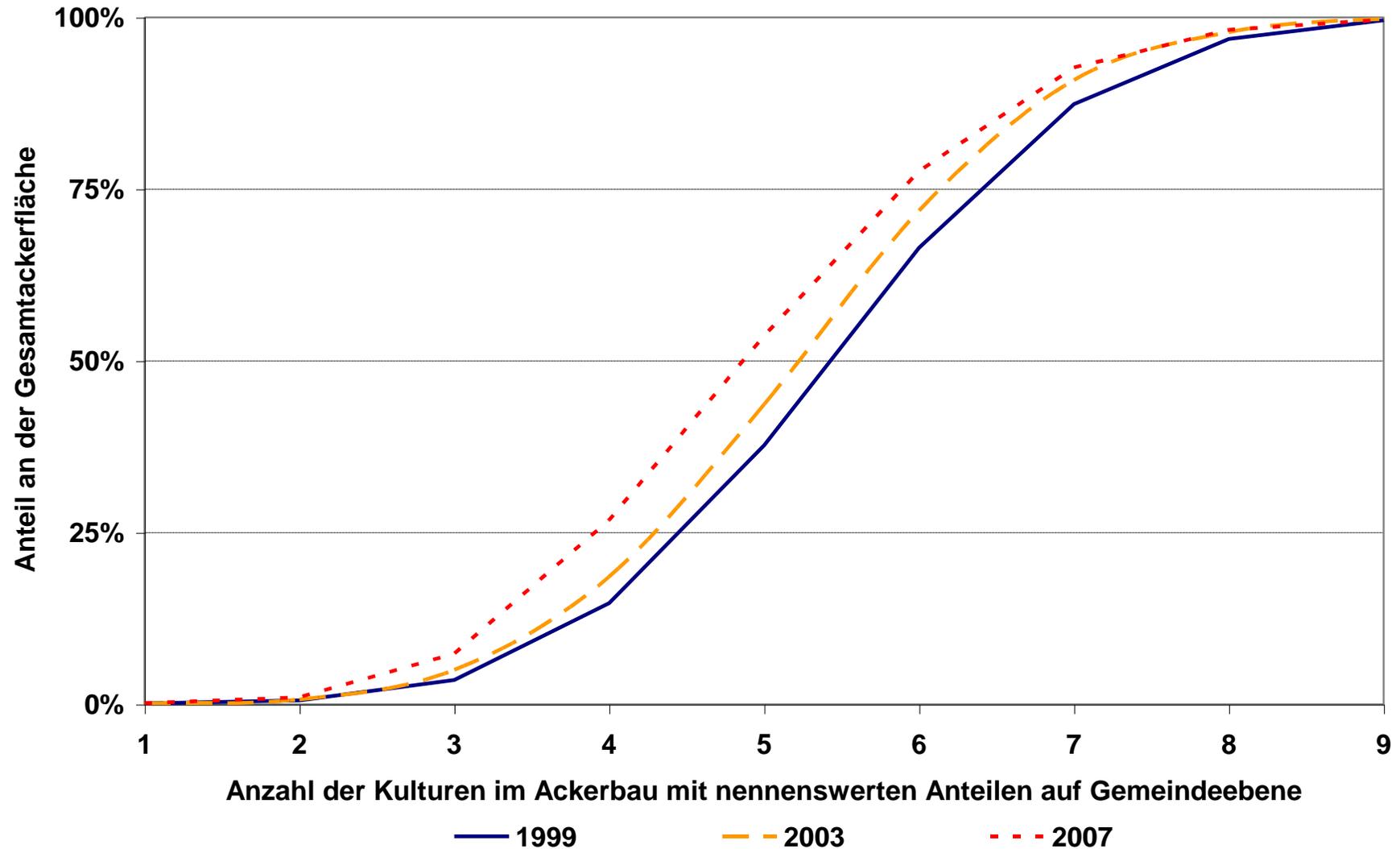
Zielwert der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie



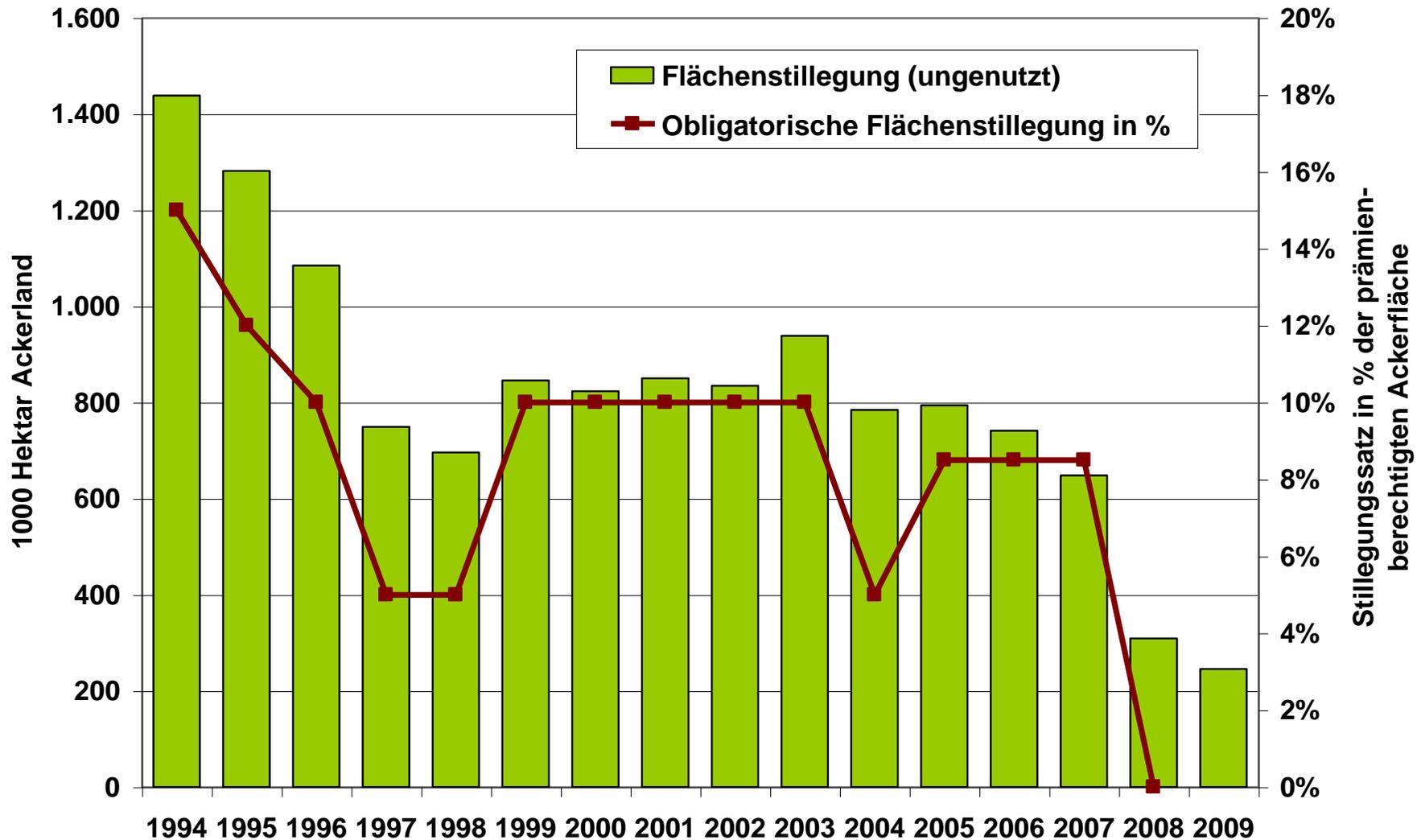
Entwicklung der Maisfläche



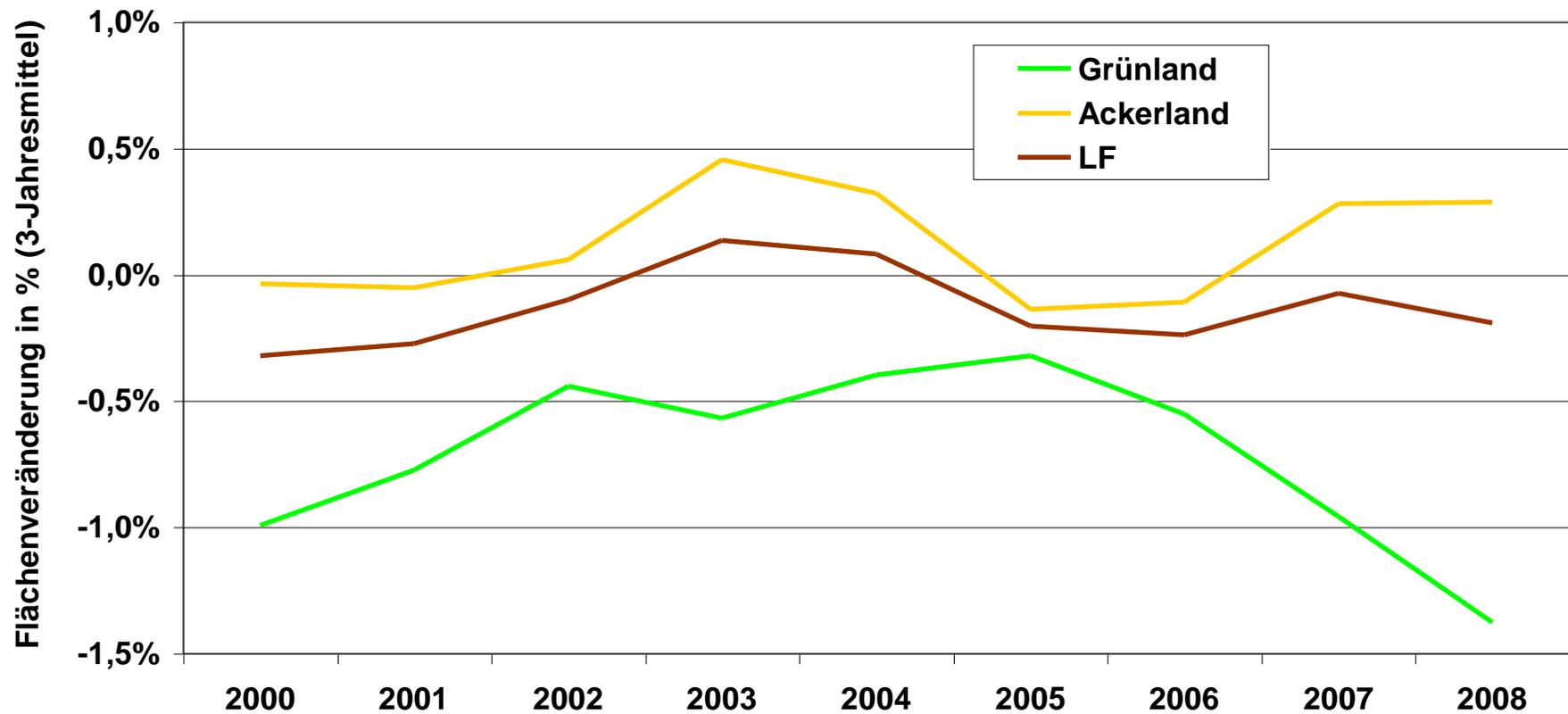
Entwicklung der Kulturartendiversität



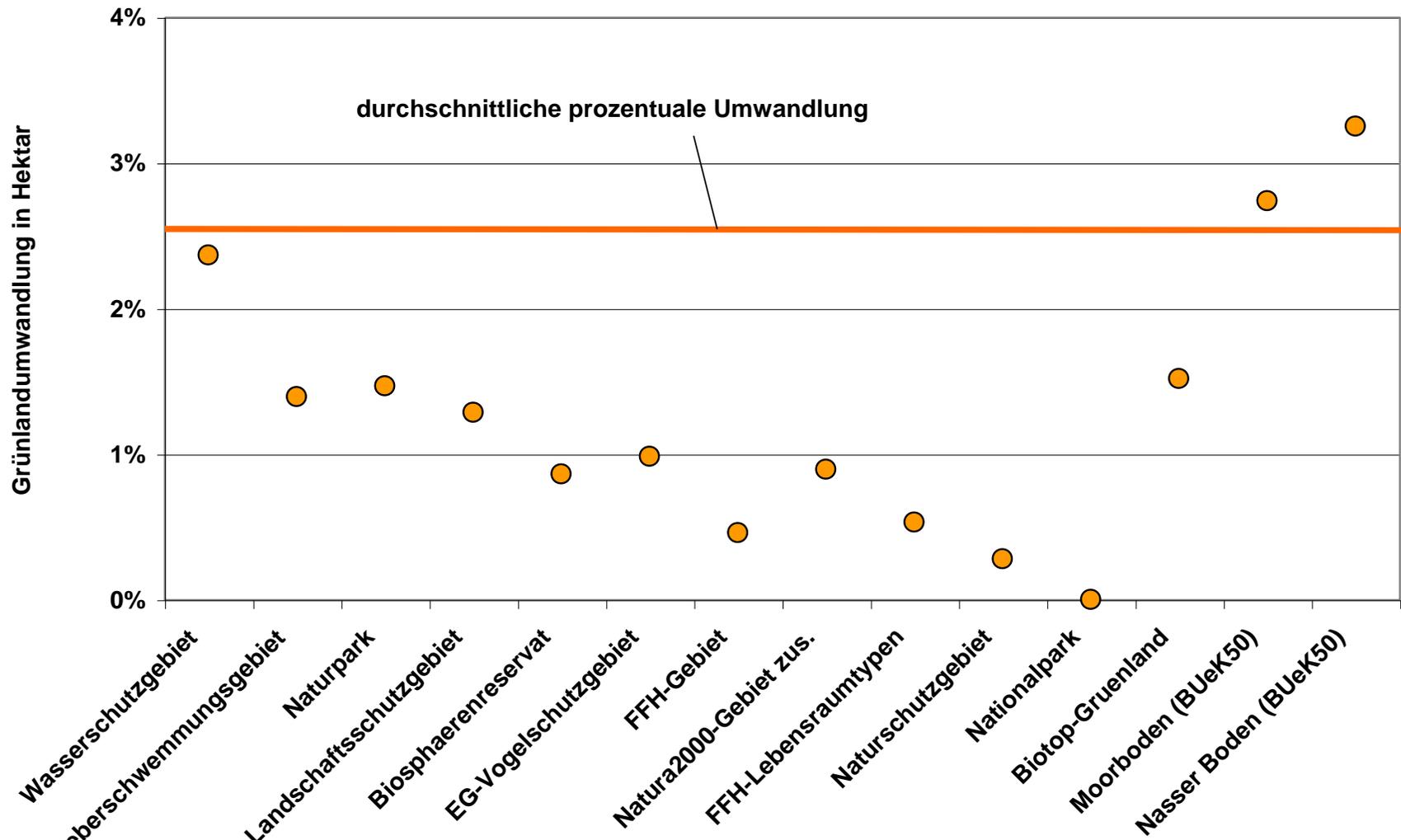
Entwicklung der Stilllegungsfläche



Entwicklung der Grünlandfläche



Umwandlungsrate Grünland in Ackerland in verschiedenen Kulissen (2005-07; MV, NI, NW, RP)



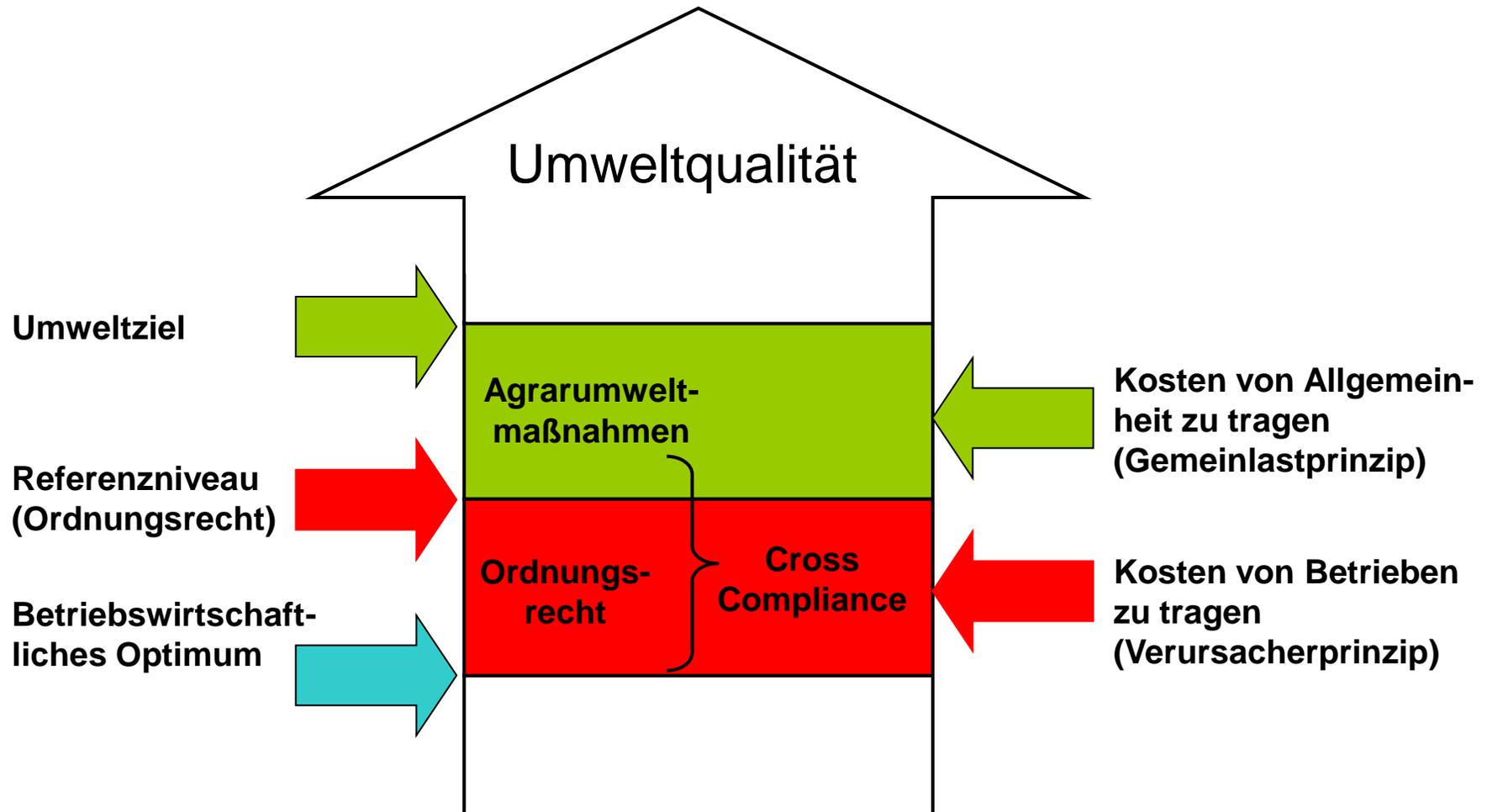
Anforderungen an Standortvielfalt und Biotopverbund in Gunstlagen?



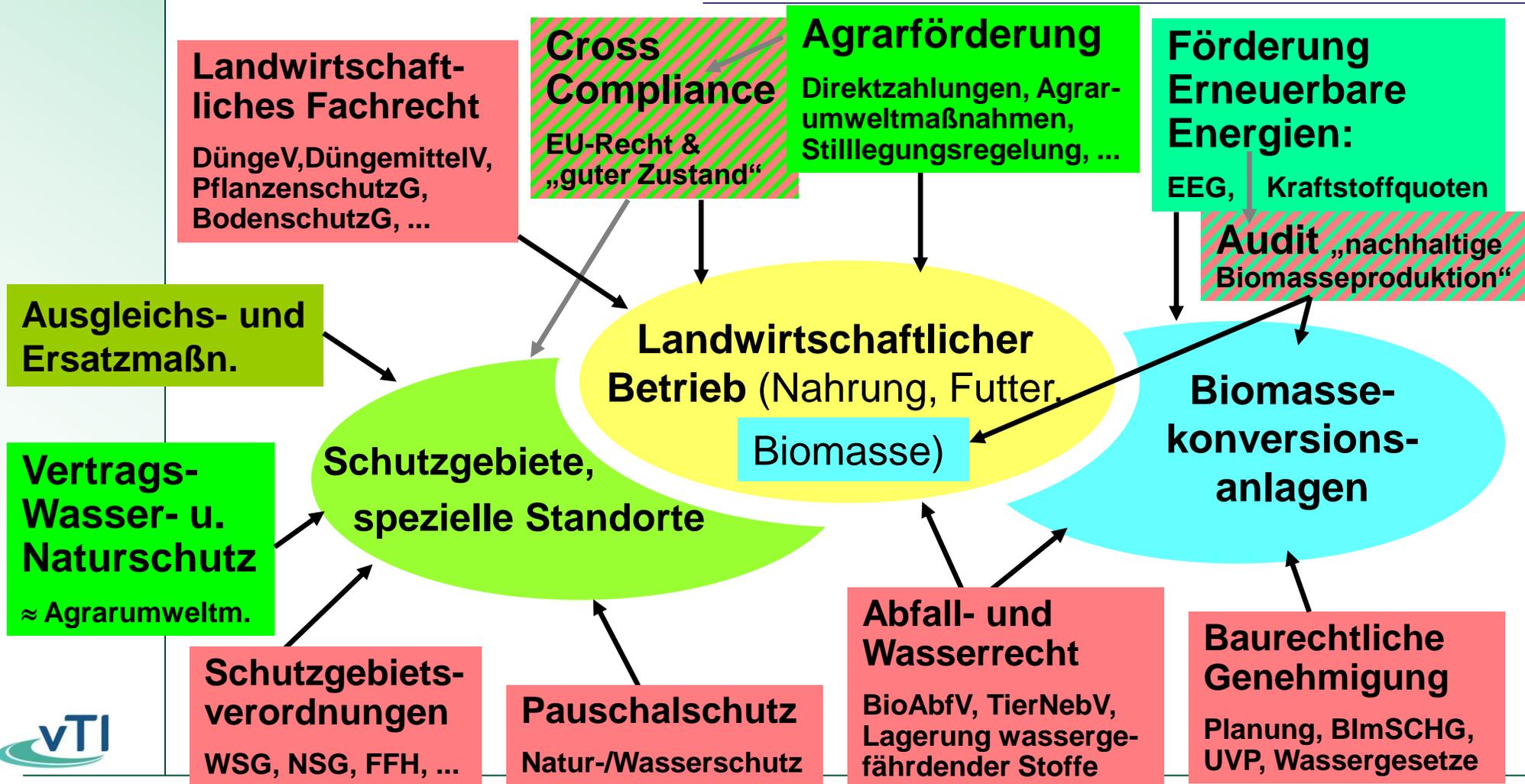
Landwirtschaft und Naturschutz – Fragen und Herausforderungen

- **Landwirtschaft als Gefährdungsfaktor kontrollieren *und gleichzeitig* Landwirte als Partner für Landschaftspflege und Naturschutz gewinnen**
- **Welche Zielindikatoren gibt es für die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft?**
- **Segregation und/oder Integration?**
- ***Langfristige* Sicherung von Habitaten**
- **Wahl der Instrumente**
 - Auflagen, Ge- und Verbote, Cross Compliance
 - Freiwillige, kooperative Ansätze (AUM, Beratung)
 - Flächenkauf / -tausch

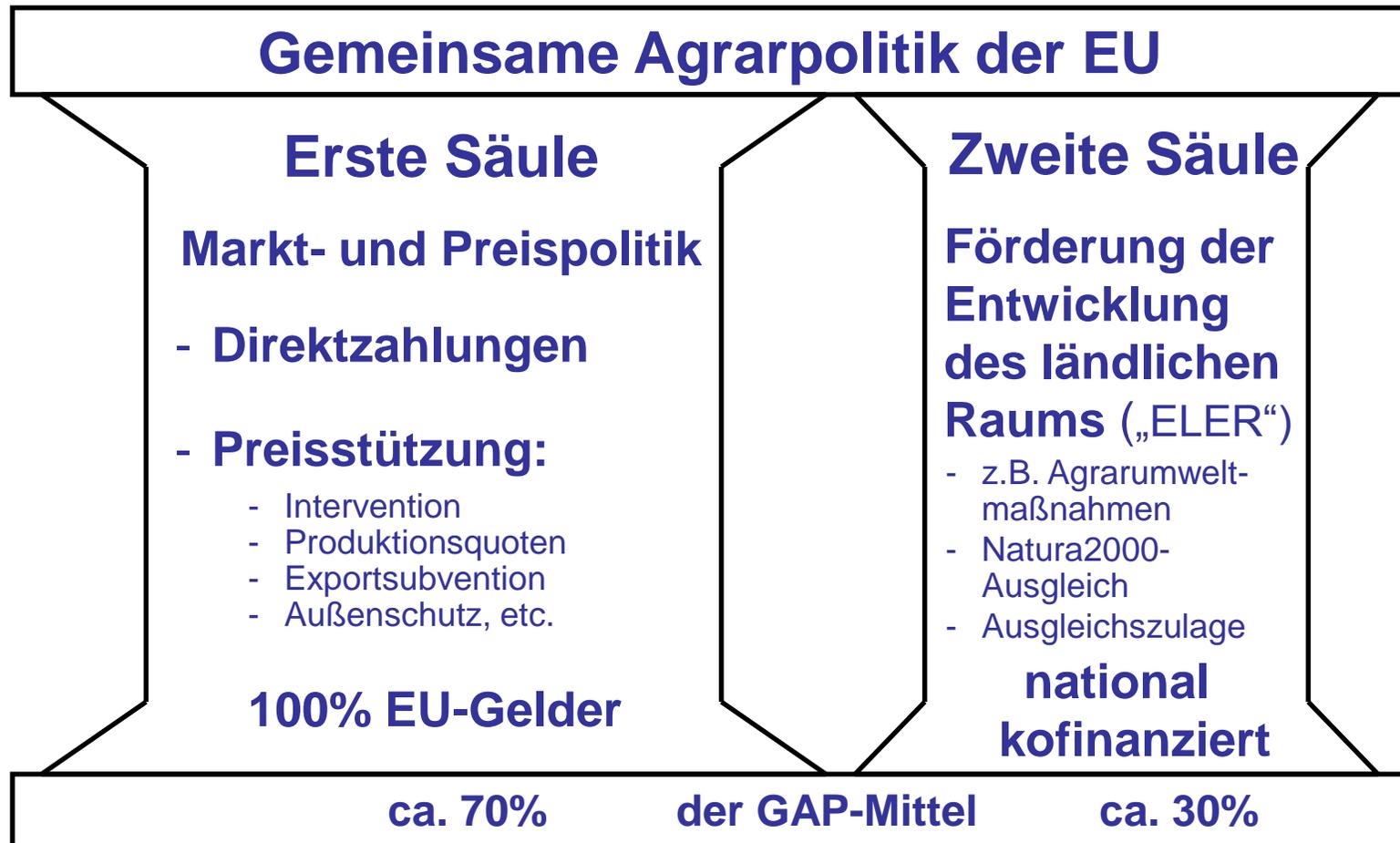
Umweltziele und Eigentumsrechte



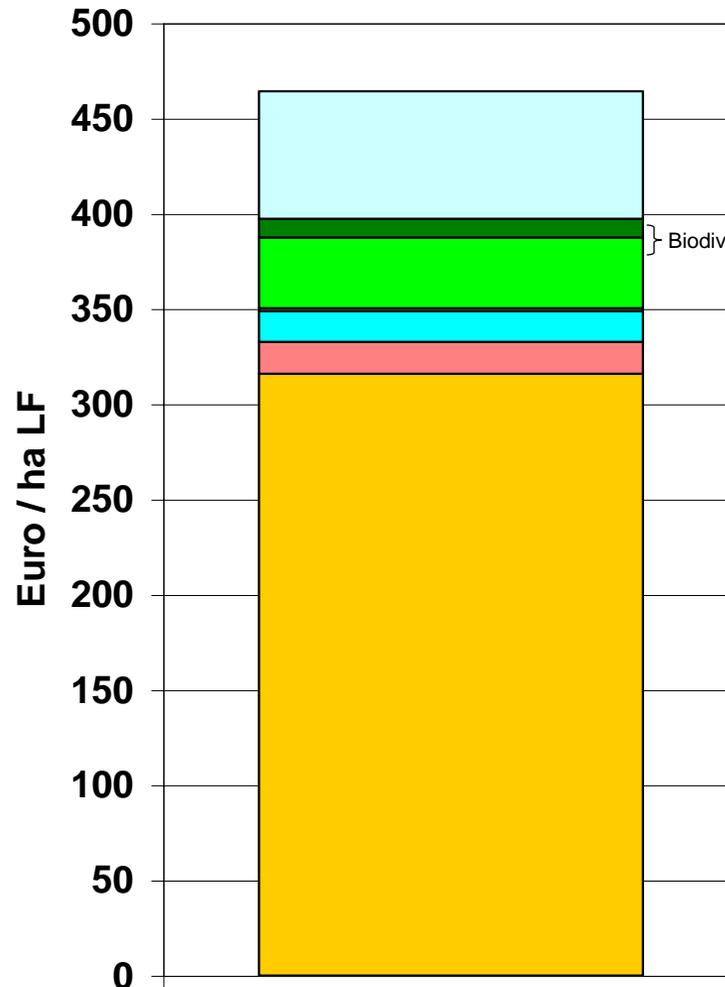
Regelungsdichte durch agrar-, umwelt- und energiepolitische Instrumente



Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik



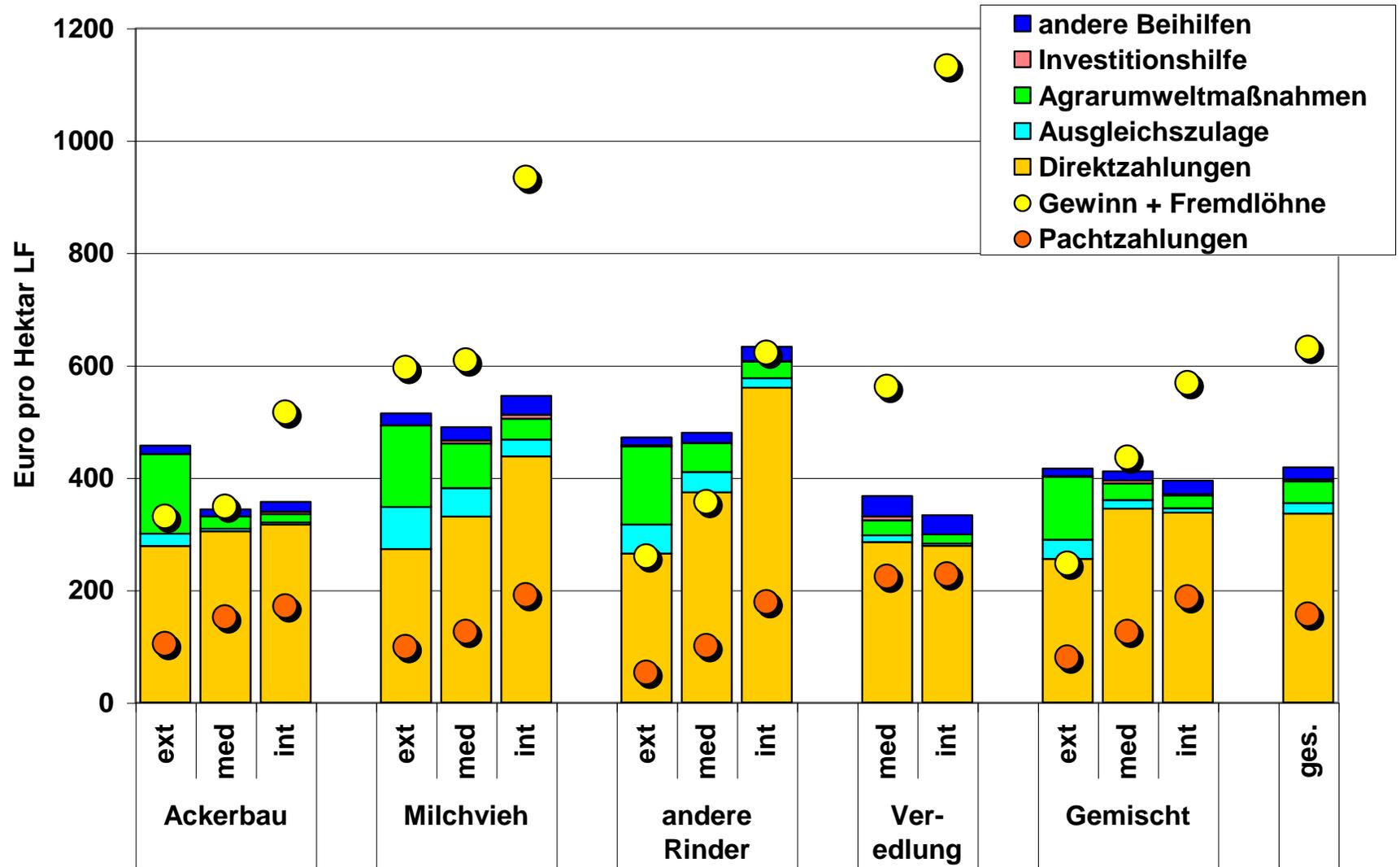
GAP-Förderung in Euro / ha LF (2012)



Mittelwert für Deutschland



Betriebliche Abhängigkeit von Stützungen



Luxemburger Beschlüsse zur Reform der EU-Agrarpolitik: Entkopplung

Entkopplung:

- „**Historische**“ Prämienrechte, an beihilfefähige Flächen gebunden, Umfang gemäß Antrag 2005
- Einführung regional einheitlicher Prämien bis 2013 (D)
- Prämienzahlung (ca. 315 €/ha) gegen Flächennachweis, **auch ohne Produktion**, dann mit **Mindestpflege**
- **Landschaftselemente**, die gemäß Cross Compliance zu erhalten sind, sind prämienberechtigt
- „**Doppelfunktion**“ der Prämien: Einkommensstützung und Steuerung der Flächennutzung

Luxemburger Beschlüsse: Cross Compliance

Cross Compliance:

- Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltstandards und andere Anforderungen
 - Fachrechtliche Anforderungen gemäß EU-Recht
 - „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“
- Landschaftselemente und Grünland sind zu erhalten
- Grünland kann umgebrochen werden, bis einzelbetriebliche Restriktionen greifen (ab 5% Rückgang)
- Prämienabzüge bei Verstoß, bezogen auf Gesamtbetrieb

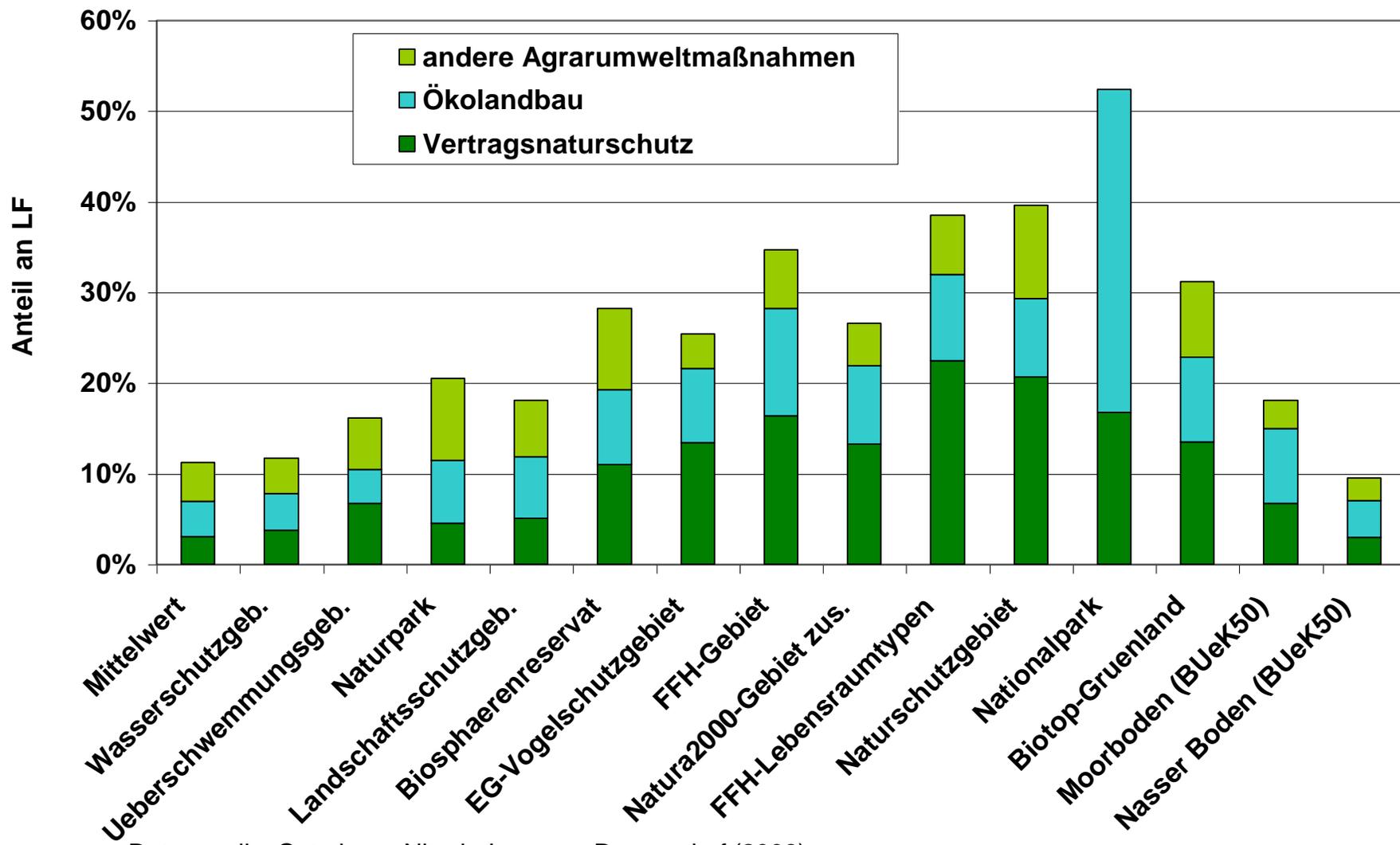
Health Check – Änderungsbedarf

- flächenspezifischer Grünlandschutz

EU-kofinanzierte Agrarumweltmaßnahmen

- **Freiwillige Maßnahmen, ‚Kompensationszahlung‘**
- **Laufzeit 5 Jahre oder mehr (*Rückholklausel*)**
- **große Länderunterschiede** bezüglich Budget, Maßnahmenangebot, Auflagen und Prämien
- **Schwerpunkt standardisierte, flächendeckend angebotene Maßnahmen mit hoher Akzeptanz:**
 - Grünlandextensivierung
 - Integrierte Maßnahmen im Ackerbau
- **Verwaltungsaufwand, Kontrollierbarkeit**
- **Naturschutzmaßnahmen tendenziell im Nachteil** (Auflagendichte, Mittelabfluss, Ressortzugehörigkeit)

Treffgenauigkeit – Agrarumweltmaßnahmen in verschiedenen Kulissen (2007; MV, NI, NW, RP)



Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft

von Martin Scheele

In der Diskussion um die Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 sind „öffentliche Güter“ in der EU-Kommission ein zentraler Begriff. Die Zielsetzung der GAP korrespondiert mit der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern, deren Bereitstellung nicht durch Marktmechanismen gesichert werden kann.

In Diskussionen um die Gemeinsame Agrarpolitik wird vermehrt auf den Begriff „öffentliche Güter“ Bezug genommen. Solche Referenzen finden sich in Stellungnahmen von Agrarpolitikern und Verbandsvertretern. Aber auch wissenschaftliche Arbeiten wenden sich vermehrt den „öffentlichen Gütern“ zu.

Der Begriff der „öffentlichen Güter“ umschreibt Güter oder Dienstleistungen, deren Bereitstellung nicht über Märkte koordiniert wird. Infolgedessen ist Staatshandeln erforderlich, um ein Angebot nach Maßgabe des gesellschaftlichen Bedarfs sicherzustellen.

Die Renaissance dieses Erklärungsansatzes im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik ist naheliegend: Schließlich geht es hier um eine Politik, deren Aufgaben und Zweck mit einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Anliegen in Verbindung gebracht werden: Genannt seien Versorgungssicherheit und Qualität von Nahrungsmitteln, die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, die Erhaltung von Artenvielfalt und Habitaten, die Pflege der Kulturlandschaften, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowie die nachhaltige Ländliche Entwicklung.

Begriff und Konzeption der öffentlichen Güter

Die Theorie „öffentlicher Güter“ wird gemeinhin auf Samuelsons Artikel „The pure theory of public expenditure“ aus dem Jahre 1954 zurückgeführt. Dieser Artikel beschäftigt sich insbesondere mit zwei Kernfragen: Warum brauchen wir Politik? Unter welchen Bedingungen werden Belange gesellschaftlichen Interesses nicht durch Märkte gedeckt?

Kernelement der theoretischen Konzeption ist die Definition der bestimmenden Merkmale öffentlicher Güter:

- **Nicht-Rivalität:** Der von einem öffentlichen Gut ausgehende individuelle Nutzen wird nicht geschmälert, wenn auch Dritte davon profitieren.
- **Nicht-Ausschließbarkeit:** Das öffentliche Gut steht der Gemeinschaft zur Verfügung, und ein Ausschluss von Nichtzahlern von der Nutzung ist nicht ohne weiteres möglich.

Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit führen dazu, dass Personen in den Genuss öffentlicher Güter kommen können, ohne sich an den Bereitstellungskosten zu beteiligen. Infolgedessen läuft eine grundsätzlich bestehende individuelle Zahlungsbereitschaft ins Leere. Die Freifahreroption wird zur dominanten Verhaltensweise.

Soweit jedoch öffentliche Güter nicht zum Nulltarif verfügbar sind, werden sie aufgrund der Abwesenheit von Anreizen in Form einer hinreichenden Bezahlung nicht bereitgestellt. Bei Abwesenheit von Märkten als Mechanismen des Zusammenspiels von Nachfrage und Angebot, ist die Bereitstellung öffentlicher Güter nur durch politisch gesetzte Anreize erzielbar.

Gesellschaftliche Knappheit ist Voraussetzung für politische Intervention

Die Feststellung von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit als Merkmale öffentlicher Güter impliziert, dass politische Intervention erforderlich ist, um das Angebot bestimmter Güter und Dienstleistungen sicherzustellen. Jedoch sind



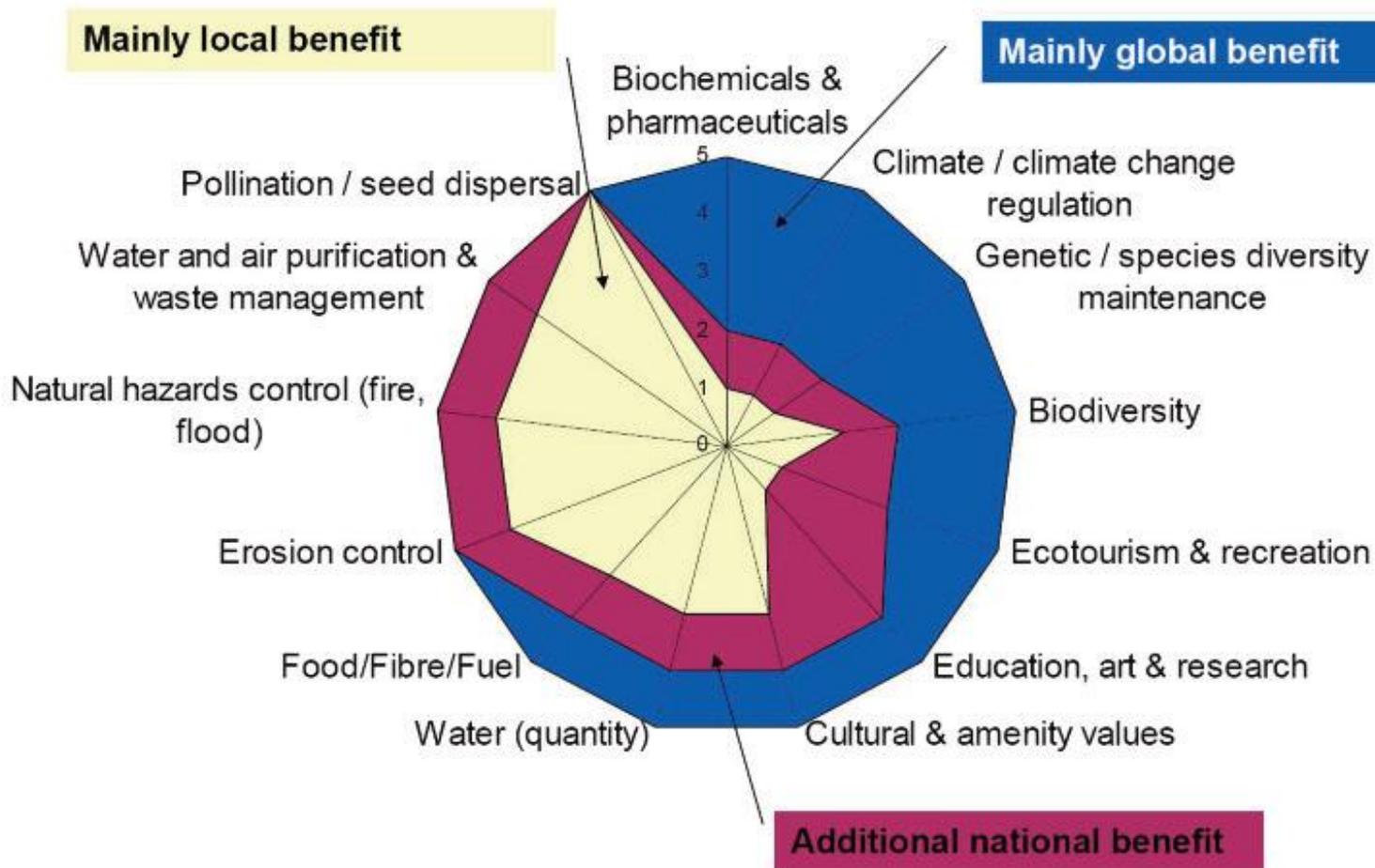
Förderfähige Flächen

- Viele, besonders wertvolle Biotopflächen sind nicht prämienerberechtigt für 1. Säule-Direktzahlungen
- Heiden, „nicht landwirtschaftlicher“ Magerrasen, verbuschte Extensivweiden
- Pflege hängt von 2.Säule oder Länderförderung ab
- EuGH-Urteil vom 14.10.2010 zur beihilfefähigen Fläche

Zukunft der GAP nach 2013 ?

- **Einkommensziel versus ‚öffentliche Leistungen‘**
- **Pauschale Direktzahlungen (Einkommen & ‚öffentliche Leistungen‘)**
- **... oder Stärkung der 2. Säule für gezielte Förderung erwünschter Maßnahmen?**
- **DZ und/oder ELER Achse 2 zu Flächenmanagement-Instrument ausbauen? (Natura2000, WRRL, Klima)**
- **Optionen für das „greening“ der 1. Säule:**
 - **Ökologische Vorrangflächen / Flächenstilllegung**
 - **Pflicht zur Teilnahme an AUM**
 - **Höhere Förderung in Zielkulissen (Grünland)**

Ecosystem Services auf verschiedenen räumlichen Ebenen – politische Zuständigkeit?



Diskussion

- **GAP: Budget unter Rechtfertigungsdruck**
- **Aufrechterhaltung 1.Säule wahrscheinlich**
- **Schwerpunkt auf pauschalen (1. Säule) oder zielgenaueren (2. Säule) Maßnahmen?**
- **Zuständigkeit der verschiedenen politischen Ebenen (Zielsetzung, Maßnahmengestaltung, Finanzierung)**
- **„greening“ der GAP: Konkretisierung von Umwelt- und Naturschutzzielen, Kulissen + Kriterien**
- **Rechtfertigung der 1. Säule, Nachhaltigkeit?**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Bernhard Osterburg, Thomas G. Schmidt
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI)
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: bernhard.osterburg@vti.bund.de

