



Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2013

Änderungsvorschläge zur Förderung der extensiven Beweidung in der GAP-Reform

Empfehlungen zur Anpassung der Kommissionsvor-
schläge von Okt. 2011 vom Deutschen Verband für
Landschaftspflege e.V. (DVL)

Februar 2012

1. Grünland-Fläche erhalten



© Gabriele Planthaber/pixelio.de

Kein weiterer Umbruch von Grünland – daher muss das Stichjahr 2011 statt 2014 ohne Ausnahmen gelten.

Die Grünlandfläche schrumpft seit vielen Jahren, weil Ackernutzung vielfach wirtschaftlich lohnender erscheint. Wenn wie vorgeschlagen die Dauergrünland-Fläche erst im Bestand von 2014 erhalten werden muss, droht bis dahin weiterer gravierender Verlust.

§ Bezug:

KOM(2011) 625, Entwurf Direktzahlungs-Verordnung Art. 31 (1, 2)

! Lösung:

Betriebsinhaber müssen *rückwirkend* die für das Antragsjahr 2011 angemeldeten Dauergrünland-Flächen als „Referenzflächen für Dauergrünland“ beibehalten. Für die Empfänger von Direktzahlungen sollte ein generelles Umbruchverbot für Grünland festgelegt werden, ohne die vorgesehene Toleranzschwelle von 5%.

📄 Begründung:

Mit der Festlegung des Referenzjahres 2014 ist zu befürchten, dass bis zur Antragsstellung 2014 in erheblichem Umfang weiteres Grünland bis zu der derzeit auf Länderebene (nicht direkt für den einzelnen Landwirt) gültigen Grenze heran umgebrochen wird. Mit der Bestimmung, dass Landwirte auch über das Jahr 2014 hinaus noch Grünland in bestimmten Grenzen (bis 5%) umbrechen dürfen, wird der geplante Artikel dem Grünlandschutz in keiner Weise gerecht.

2. Grünland umfassend definieren



© marita/pixelio.de



© Eckhard Jedicke

Heiden (hier mit Heidschnucken) und Sandmagerrasen (mit Zwergzebus) bedürfen extensiver Beweidung, um die EU-Ziele als Natura-2000-Flächen zu erreichen – sie müssen in der Grünland-Definition eingeschlossen sein.

⚡ Problem:

Die vorgeschlagenen Definitionen von Dauergrünland und dessen Nutzung schließen wichtige landwirtschaftlich genutzte Lebensraumtypen aus der Prämienberechtigung in der 1. Säule aus – etwa wenn nicht-krautige Pflanzen wie Heide vorherrschen. Betroffen sind vor allem Lebensraumtypen, die die EU als Natura-2000-Gebiete besonders schützen möchte. Sofern Beweidung für ihren Erhalt sinnvoll oder notwendig ist, muss diese Nutzung generell förderfähig sein.

Ausdrücklich erlaubt die aktuelle Grünland-Definition sogar den Umbruch, wenn er mit einer Neueinsaat verbunden ist. Solche ackerähnliche Nutzung führt zur Verarmung der Biodiversität und setzt in hohem Maße Klimagase frei.

§ Bezug:

KOM(2011) 625, Entwurf Direktzahlungs-Verordnung Art. 4 (h) und (i)

! Lösung:

Folgende Änderungen im Entwurf der Verordnung zur 1. Säule schaffen Klarheit:

- ▶ Die Dauergrünland-Definition in Art. 4 (h) ist wie folgt zu präzisieren: „Flächen, die von *Gras oder anderen Futterpflanzen (durch Selbstaussaat oder Einsaat) bewachsen sind, gemäht und/oder beweidet werden und die seit mindestens fünf Jahren nicht umgepflügt und neu eingesät wurden*“.
- ▶ Bei der Definition von Gras und Grünfutterpflanzen in Buchstabe (i) ist zur Klarstellung zu ergänzen: *Hierunter fallen ebenfalls Zwergsträucher, Röhricht, Binsen, Seggen und andere nicht oder nur eingeschränkt als Futter verwertbare Pflanzen (zum Beispiel „Weideunkräuter“).*

📄 Begründung:

Nicht prämienberechtigt wäre nach dem Kommissionsvorschlag die Beweidung von Heideflächen (von Zwergsträuchern dominiert) und schütter mit Grünfutterpflanzen bewachsenen Magerrasen. Das EU-Naturschutzrecht (Natura 2000) beinhaltet jedoch ein Verschlechterungsverbot für diese Flächen. Ohne landwirtschaftliche Nutzung ist diese Anforderung nicht zu erfüllen – und diese erfordert zwingend die Einbeziehung dieser Flächen in das Prämiensystem der 1. Säule.

3. Landschaftselemente akzeptieren



© Gerd Kämmer/Bunde Wischen e.V.

Gehölze und andere Landschaftselemente sind wertvolle Strukturen und beleben das Landschaftsbild. Sie werden auch befressen – und müssen aus diesen Gründen Teil der förderfähigen Fläche sein.

⚡ Problem:

Traditionelle Weidelandschaften sind typischerweise mit Landschaftselementen – vor allem Sträuchern, Hecken, Feldgehölzen und Baumbeständen – durchsetzt. Diese werden bislang auch auf Hutungen bis zu einem bestimmten Umfang als relevant für Cross Compliance eingestuft, dürfen also nicht beseitigt werden. Andernfalls entfällt die Prämienberechtigung.

Zusätzlich gelten diese Gehölze nicht als Grünfütterpflanzen und dürfen einen bestimmten Flächenanteil nicht überschreiten. In Deutschland und anderen Staaten müssen deshalb in der Regel die einzelnen Landschaftselemente bewertet werden und unter Umständen aus der förderfähigen Fläche herausgerechnet werden. Diese Praxis ist verwaltungsaufwändig und fehleranfällig mit hohen Sanktionsrisiken – ein Problem, für das zum Beispiel Bulgarien, Slowakei, Frankreich, Spanien und Großbritannien nach einer Lösung suchen.

§ Bezug:

KOM(2011) 625, Entwurf Direktzahlungs-Verordnung Art. 4 (h) und (i)

! Lösung:

In Art. 4 (h) im Entwurf der Verordnung zur 1. Säule ist zu ergänzen: *Von den Mitgliedstaaten zu definierende Landschaftselemente können dabei in das Dauergrünland integriert werden, soweit die Fläche mit einem eigenen Nutzungscode „Extensivweide“ belegt ist oder die beweidete und/oder gemähte Fläche mehr als 50% der Fläche bedeckt.*

📄 Begründung:

Extensive Weiden sollen Landschaftselemente wie Hecken und Gewässern explizit einschließen, weil diese landschaftliche Dynamik und die biologische Vielfalt fördern. Solche Strukturen werden von den Weidetieren auch aktiv befressen und bieten ihnen Schutz. Durch eine pauschale Einbeziehung müssen die Landschaftselemente nicht einzeln definiert werden. Der bürokratische Aufwand für die Landwirte und die Kontrolle wird massiv reduziert. Viele typische Kulturlandschaften, die anders als durch extensive Beweidung nicht zu erhalten sind, können nur auf diese Weise Teil des landwirtschaftlichen Systems bleiben und weiterhin zur Urproduktion genutzt werden.

4. Naturerbe sichern



© Eckhard Jedicke

Beweidetes Salzgrasland auf Überflutungsmoor – mit solchen Nutzungen kann die Landwirtschaft maßgeblich zum Klimaschutz beitragen, wenn z.B. die Wiedervernässung solcher Standorte zur *Sicherung des Naturerbes* in der 2. Säule förderfähig wird.

⚡ Problem:

In Deutschland ist der bisherige Art. 57 der ELER-Verordnung „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ ein wichtiges Instrument, um Natura 2000, die Wasserrahmenrichtlinie und Klimaschutzziele umzusetzen. Im Verordnungsentwurf fehlt dieser Inhalt – und damit ein zentrales Mittel, um herausragende Ziele der EU mit der Landwirtschaft zu erreichen.

§ Bezug:

KOM(2011) 627, Entwurf ELER-Verordnung Art. 18 oder Art. 21

! Lösung:

Artikel 18 (oder alternativ Art. 21) der ELER-Verordnung müssen neben Investitionen in materielle Vermögenswerte zusätzlich die *Sicherung des Naturerbes* einschließen:

- ▶ Art. 18 (1, d) ist zu ersetzen durch: *Investitionen, die in Bezug zur Umsetzung der EU- Biodiversitätsstrategie und von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie stehen. Hierzu gehören auch Investitionen und Dienstleistungen für Schutz- und Bewirtschaftungspläne, Gutachten, Artenhilfsmaßnahmen, Gewässer- und Auenrenaturierungen in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Biotopgestaltung und -pflege inklusive der erforderlichen Erfassungen, Weidelogistik, Monitoringmaßnahmen und Aktionen zur Sensibilisierung für den Natur- und Umweltschutz.*

📄 Begründung:

Erfolgt gegenüber dem Entwurf keine Änderung, so droht eine gravierende Einschränkung der Förderoptionen des Naturschutzes. Zum Beispiel sollten Maßnahmen zur Wiedervernässung organischer Ackerböden gefördert werden (z.B. Rückbau von Entwässerungsgräben). Die Flächen gehen für die Landwirtschaft nicht verloren, sondern können z.B. durch Beweidung langfristig in der landwirtschaftlichen Nutzung gehalten werden. Die vorgeschlagenen Änderungen definieren die künftigen Förderinhalte klarer, ausgerichtet an den durch die EU vorgegebenen Erfordernissen des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft.

5. Landwirtschaftliche Tätigkeit breiter beschreiben



© Eckhard Jedicke (2)

Links: Auch Weidenutzung aus vorrangigen Umweltgründen wie die Offenhaltung durch Ziegen muss als „landwirtschaftliche Tätigkeit“ gelten.

Rechts: Als „aktive Landwirte“ müssen auch Landschaftspflegeverbände u.a. Organisationen anerkannt sein, die von der Landwirtschaft aufgegebene Kulturlandschaften in einem guten ökologischen Zustand halten.

⚡ Problem:

Beweidung und Mahd werden im aktuellen Entwurf der Direktzahlungs-Verordnung nicht grundsätzlich als landwirtschaftliche Tätigkeit anerkannt. Damit entfällt die Förderfähigkeit in der 1. Säule für solche Flächen, auf denen die landwirtschaftliche Produktion nicht im Vordergrund steht.

Zweites Problem: Gemeinnützige Organisationen (wie Landschaftspflegeverbände) und Landschaftspflegebetriebe gelten laut geplanter Definition per se nicht als „aktive Landwirte“. Folglich können sie auf Pflegeflächen nur bedingt Zahlungsansprüche der 1. Säule aktivieren.

Zusammen genommen bedeuten diese Einschränkungen, dass auf zahlreichen naturschutzfachlich hochwertigen Flächen die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht aufrechterhalten werden kann.

§ Bezug:

- ▶ KOM(2011) 625, Entwurf Direktzahlungs-Verordnung Art. 4 Abs. 1 (c), 1. Spiegelstrich (Landwirtschaftliche Tätigkeit)
- ▶ wie vor, Art. 9 (Aktiver Landwirt)
- ▶ wie vor, Art. 25 Abs. 2 Buchstabe b (Aktivierung von Zahlungsansprüchen)
- ▶ KOM(2011) 627, Entwurf ELER-Verordnung Art. 29 (2)

! Lösung:

- ▶ Artikel 4 Absatz 1 (c) ist zu ergänzen durch Mahd oder Beweidung von Flächen vorrangig oder allein aus Umweltgründen.
- ▶ Artikel 9 mit der Definition des „aktiven Landwirts“ bedarf der Ergänzung: Gemeinnützige Organisationen oder Betriebe, die Landschaftspflege- oder Naturschutzmaßnahmen durchführen, gelten als „aktive Landwirte“.
- ▶ Artikel 25 (2 b) sollte als Voraussetzung zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen zusätzlich anführen: (iv) primär aus sonstigen Umweltgründen beweidet und/oder gemäht werden.
- ▶ Artikel 29 Absatz 2 der ELER-Verordnung sollte durch Streichen der Einschränkung „auf landwirtschaftlichen Flächen“ mit identischem Ziel klar gestellt werden.

Begründung:

- ▶ Der EuGH hat in seinem Urteil vom 14.10.2010 (C-61/09) bestätigt, dass eine Förderung der landwirtschaftlichen Nutzung auch auf Flächen rechtens ist, auf denen vorrangig Naturschutzziele verfolgt werden. Die „landwirtschaftliche Tätigkeit“ muss deshalb auch solche Tätigkeiten umfassen, die überwiegend den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen. Gleiches gilt für die Aktivierung von Zahlungsansprüchen in der 1. Säule.
- ▶ Nicht einmal die Hälfte der „reinen“ Landschaftspflege-Betriebe und -verbände könnten nach der aktuell diskutierten Definition künftig als „aktive Landwirte“ gelten, schätzt der DVL. Fehlt die Prämienberechtigung aus der 1. Säule oder die Förderfähigkeit für Agrarumweltmaßnahmen, so würde dieser Nutzung die Existenzgrundlage entzogen. Viele durch landwirtschaftliche Nutzung entstandene Lebensraumtypen, meist mit hohem Naturschutzwert, würden dann brachfallen.

6. Agrarumweltmaßnahmen differenzierter fördern



© Katja Preusche/Grünlandprojekt Rhön

Der Erfolg muss honorierbar sein – wenn etwa die Arnika als Zielart dank effektiver Beweidung vorkommt. Die förderfähigen Hektarsätze müssen konkurrieren können.

⚡ Problem:

Nur eine angemessene Förderhöhe kann Landwirte davon überzeugen, Agrarumweltmaßnahmen durchzuführen. Daher muss die maximale Förderhöhe an die aktuelle Situation angepasst werden. Zusätzlich muss die Möglichkeit bestehen, Landwirte abhängig vom Erfolg ihrer Maßnahmen zu honorieren. Bei langfristigen Maßnahmen wie die Renaturierung von Auen und anschließende Beweidung benötigt die Praxis Planungssicherheit für bis zu 20 Jahre.

§ Bezug:

KOM(2011) 627, Entwurf ELER-Verordnung Artikel 29 (6) und Anhang I

! Lösung:

- ▶ Anhang I zu Art. 29 ELER-Verordnung bedarf einer Erhöhung der förderfähigen Höchstsätze bei Grünland auf 1.200 €/ha unter Beibehaltung der Ausnahmeoption (*Erhöhung in begründeten Ausnahmefällen möglich).
- ▶ Art. 29 Abs. 6 ist zu ergänzen: Abweichend von den Sätzen 1 bis 3 kann die Höhe der Prämie auch danach bestimmt werden, dass bestimmte, klar definierte Umwelt- und Klimaziele damit erreicht werden (ergebnisorientierte Honorierung).
- ▶ Ein zusätzlicher Absatz in Art. 29 sollte klarstellen: In begründeten Fällen (zum Beispiel Auenrenaturierung) können Maßnahmen auch für bis zu 20 Jahre gefördert werden.

📄 Begründung:

- ▶ Die aktuelle Praxis zeigt, dass ohne höhere Fördersätze kein wirksamer Naturschutz mehr möglich ist. Die Ausnahmeoption (Erhöhung in begründeten Ausnahmefällen möglich) ist z.B. für Feldhamster-schutz auf besten Ackerflächen oder Sensenmahd auf Extremstandorten im Alpenraum nötig.
- ▶ Es fehlen klare Formulierungen, die den Ländern mehr Spielräume beim Angebot von erfolgsorientierten Maßnahmen oder von regionalen Ausrichtungen der Maßnahmen (z.B. auf Phänologie) ermöglichen (Art. 29 Abs. 6). Diese Maßnahmen werden in vielen Mitgliedsstaaten seit Jahren mit großem Erfolg entwickelt und erprobt.

7. EU-Kofinanzierung anheben



© Antje Lorenz/Hochschule Bernburg

Weidenutzung auf extensiven Standorten wie solche im Schutzgebietsnetz Natura 2000 geschützten Heiden können nur über attraktive Agrarumweltmaßnahmen gepflegt werden. Damit alle Bundesländer und Staaten solche Programme anbieten, müssen sie bis 90% kofinanziert werden.

Problem:

Aufgrund der aktuellen Haushaltslage werden viele Bundesländer und EU-Mitgliedstaaten den nötigen Eigenanteil zur Basisfinanzierung von Agrarumweltprogrammen nicht aufbringen können, wenn die EU nur noch maximal 50% fördert. Folglich bieten sie wichtige Programme künftig überhaupt nicht mehr an. Für Landwirte brechen damit entscheidende Nutzungsmöglichkeiten weg, anspruchsvolle Umweltziele der EU können nicht erreicht werden.

Bezug:

KOM(2011) 627, Entwurf ELER-Verordnung Art. 65 (4, a)

Lösung:

Folgende Ergänzung ist in Artikel 65 der ELER-Verordnung hinzuzufügen: *Abweichend von Absatz 3 beläuft sich der Höchstsatz für die Umsetzung definierter EU-Ziele (z.B. Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie und EU-Biodiversitätsstrategie) der EU-Kofinanzierungssatz auf bis zu 90%. Dies gilt für flächenbezogene, investive und sonstige Fördermaßnahmen gleichermaßen.*

Begründung:

Die Streichung wichtiger Agrarumweltprogramme bedeutet geringe Planungssicherheit und massiven Akzeptanzverlust bei Landwirten. Langfristige Konzepte zur Sicherung der öffentlichen Güter sowie Kooperationen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft sind ohne verlässliche Finanzierung nicht möglich.

Kontaktadressen

Herausgeber:

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)

Feuchtwanger Straße 38, D-91522 Ansbach

Tel. +49 (0)981-4653-3540, E-Mail info@lvpv.de

www.Landschaftspflegeverband.de

Ansprechpartner:

Dr. Jürgen Metzner, Liselotte Unseld, DVL

Prof. Dr. Eckhard Jedicke, Projektleiter „Entwicklung der extensiven Beweidung als zukunftsfähiges Naturschutzinstrument in der EU, im Bund und in den Bundesländern“, Tel. +49 (0)5691 7197, E-Mail info@jedicke.de

Text: Eckhard Jedicke und Jürgen Metzner