



15723/10/1

## 102. LANA am 27.09.2010

### Ziele des Naturschutzes im Rahmen der Agrarreform

#### 1. Beschlusslage der Agrarministerkonferenz (AMK)

Den Ergebnissen der AMK in Plön vom 30.04.2010 sind folgende Grundaussagen zu entnehmen:

Das europäische Landwirtschaftsmodell einer multifunktionalen Landwirtschaft hat sich bewährt, denn es verbindet die wettbewerbsfähige Erzeugung von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen mit Leistungen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit wie:

- die Erhaltung der Biodiversität und die Erbringung ökologischer Leistungen im Wasser-, Boden- und Klimaschutz,
- die Erfüllung hoher Umweltstandards und
- die Erhaltung lebenswerter Kulturlandschaften.

Um diese Aufgaben auch zukünftig erfüllen zu können, ist die bisherige Mittelausstattung der GAP beizubehalten.

Dies soll nach Auffassung der AMK unter anderem wie folgt erreicht werden:

- Beibehaltung einer wirkungsstarken 1. Säule mit stabilen entkoppelten Direktzahlungen, die neben einer Einkommenskomponente vor allem auch konkrete gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft abgeben sollen, und die qualitativ weiterentwickelt werden soll,
- Beibehaltung einer wirkungsstarken 2. Säule mit ihrem bisherigen Förderspektrum und einer zu stärkenden Effizienz,
- hohe Mittelausstattung beider Säulen,
- keine Modulation,
- Vereinfachung der GAP (insbesondere der Cross-Compliance-Anforderungen) sowie
- Beibehaltung eines höheren EU-Kofinanzanteils für die neuen Herausforderungen (z. B. Biodiversität).

#### 2. Für die GAP relevante Ziele des Naturschutzes

##### Übergeordnete neue EU-Zielsetzung

Die EU-Umweltminister und der Europäische Rat haben am 15.03.2010 bzw. am 25./26.03.2010 eine neue Zielsetzung beschlossen:

Danach soll – neben einer Langfristvision für 2050 – der Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der EU bis 2020 zum Stillstand gebracht und die biologische Vielfalt sowie die Ökosystemleistungen so weit wie durchführbar wiederhergestellt werden und gleichzeitig der EU Beitrag zur Abwendung des globalen Verlustes an biologischer Vielfalt aufgestockt werden.

Der grenzüberschreitende Charakter der Umweltprobleme erfordert es, in den Bereichen Boden, Wasser, Luft, Klima und Biodiversität, diese Probleme auf europäischer Ebene anzugehen, um die Wohlfahrt der europäischen Bürger nachhaltig zu gewährleisten. Die nationale und regionale Ebene können diese Aufgabe nicht alleine lösen.

Bei den oben genannten Umweltgütern handelt es sich um öffentliche Güter, deren Sicherung und Bereitstellung eine öffentliche Aufgabe ist, für die die EU den angemessenen

Rahmen bietet. Der integrative Charakter des Natur- und Umweltschutzes sowie das Fehlen eines eigenen Budgets insbesondere für die Umsetzung von Natura 2000 erfordert die Integration der im Folgenden dargestellten Zielsetzungen in die europäische Ausgabenpolitik und insbesondere die GAP.

Vorauszuschicken ist, dass eine naturverträgliche Landbewirtschaftung sowie eine enge Kooperation von Land- und Forstwirtschaft mit dem Naturschutz wichtige Grundlagen sind, um die u. a. auch in der nationalen Biodiversitätsstrategie (NBS) Deutschlands festgelegten Ziele zu erreichen. Dabei setzt die NBS die europäische Strategie zum Erhalt der Biologischen Vielfalt auf nationaler Ebene um und erfüllt damit europäische Zielsetzungen (Schaffung eines europäischen Mehrwerts).

Relevante bundesweite Ziele des Naturschutzes sind:

#### Biodiversitäts-, Arten- und Lebensraumschutz

- Fortlaufende Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, insbesondere Schutz und Entwicklung der NATURA 2000-Gebiete sowie Erhaltung der zu schützenden Lebensraumtypen und Arten,
- Bis 2015 (NBS) bzw. bis 2020 (europäische Biodiversitätsziele) sollen die Populationen der Mehrzahl der Arten gesichert sein und wieder zunehmen. Dies gilt insbesondere für die Arten, die für die agrarisch genutzten Kulturlandschaften sowie für den Wald typisch sind. Die naturschutzfachlich wertvollen Agrarbiotope sollen gegenüber ihrem Anteil im Jahr 2005 um mindestens 10 % zunehmen.
- Der Anteil naturnaher Landschaftselemente, z. B. Hecken, Raine, Feldgehölze, Kleingewässer, soll in agrarisch genutzten Gebieten mindestens 5% betragen.
- Gefährdete Kulturpflanzensorten sowie Nutztierassen sollen durch In-Situ bzw. On-Farm und Ex-Situ Erhaltungsmaßnahmen gesichert werden.
- Bis zum Jahre 2020 sollen sich die Bedingungen für die in Wäldern typischen Lebensräume und Arten deutlich verbessern; insbesondere sollen natürliche Prozesse zur Stärkung der ökologischen Funktionen genutzt werden. 2020 beträgt der Flächenanteil der Wälder mit natürlicher Waldentwicklung mindestens 5 % der Waldfläche. Bei der Neubegründung von Wäldern werden vermehrt standortheimische Baumarten verwendet.

#### Gewässerschutz / Grundwasserschutzmaßnahmen mit positiven Effekten für den Schutz gefährdeter Arten und Lebensräume

- Es wird angestrebt, dass bis 2015 die Flüsse, Seen, Übergangs- und Küstengewässer größtenteils einen guten ökologischen und chemischen Zustand aufweisen.
- Heute bereits sehr gute Zustände von Gewässern dürfen sich nicht verschlechtern.
- Die Reduzierung des Stickstoffbilanzüberschusses durch die Anlage von Gewässerrandstreifen an möglichst allen Gewässern und durch einen konsequenten Grünland- und Auenwaldschutz in den Überschwemmungsgebieten führt auch zu positiven Effekten für den Schutz gefährdeter Arten und Lebensräume.

Diese Ziele entsprechen den der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU zugrunde liegenden Zielen, womit sich Naturschutz und flächenbezogener Gewässerschutz ergänzen.

#### Klimaschutz mit Synergien zum Naturschutz

- Bis 2020 werden wesentliche Teile der heute intensiv genutzten Niedermoore extensiviert und schwerpunktmäßig als Grünland genutzt, was Synergien zum Naturschutz entfaltet. Die Wiedervernässung von Moorstandorten ist zu verstärken.

#### Bodenschutz

- Die Böden als Träger der natürlichen Funktionen und als Produktionsmittel bleiben langfristig in ihrer Funktionsfähigkeit erhalten. Hierzu soll unter anderem die

Bodenerosion kontinuierlich zurückgeführt werden und die Stoffeinträge in die Böden sind fortwährend zu reduzieren.

### **3. Erfahrungen bei der Integration der Naturschutzförderung in die Agrarpolitik**

Trotz vielfältiger Fördermöglichkeiten im Rahmen der Agrarpolitik ist der Zustand der Natur, insbesondere in landwirtschaftlich geprägten Ökosystemen, auf europäischer und nationaler Ebene weiter kritisch. So zeigt der Bericht der Kommission nach Artikel 17 der FFH-Richtlinie, dass der Erhaltungszustand aller Lebensraumtypen, die mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehen, deutlich schlechter ist als der anderer Lebensraumtypen<sup>1</sup>. Deutlich ist diese Entwicklung auch bei den Vogelarten der Agrarlandschaft, die sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene ein wichtiger Indikator für den Zustand der Natur sind. Insbesondere die Charakterarten von Grünland und Acker nehmen dramatisch ab. Ursachen sind dabei beispielsweise die landwirtschaftliche Intensivierung, der verstärkte Anbau nachwachsender Rohstoffe und die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung.

Wie aktuelle Untersuchungen im Auftrag der Kommission<sup>2</sup> belegen, honoriert die EU-Agrarpolitik bisher die Umweltleistungen der Landwirtschaft nur sehr unzureichend. Diese kritische Wertung gilt aus folgenden Gründen auch für Deutschland:

- In Deutschland wurden mit der Programmplanungsperiode 2007 - 2013 die Mittel für die zweite Säule der EU-Agrarpolitik deutlich gekürzt. Die inhaltliche Ausweitung der Maßnahmen der zweiten Säule (z.B. Erweiterung um Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie) sollte mit weniger Mitteln umgesetzt werden, ohne dass andere Themen aus dem Förderspektrum gestrichen wurden. In dieser schwierigen Situation konnten sich die Umweltbelange nur unzureichend gegenüber bereits etablierten Förderbereichen durchsetzen. Dabei kommen die erforderliche nationale Kofinanzierung und die fehlende finanzielle Unterstützung des Bundes beim Naturschutz im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) als weitere Erschwernisse hinzu.
- Auch wenn mit dem Europäischen Landwirtschaftsfond zur Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) viele für den Naturschutz relevante Maßnahmen gefördert werden können, so zeigten sich doch bei der Umsetzung erhebliche Probleme, die beispielhaft skizziert werden:
  - o Zu einschränkende Vorgaben bei den Agrarumweltprogrammen (z.B. fehlende Anreizkomponente) schränken sowohl die Akzeptanz bei den Landwirten als auch die Weiterentwicklungsmöglichkeiten ein.
  - o Technische Details (z.B. fehlende Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer, Vorfinanzierung der Fördermittel, Einschränkung bei der Förderung von Eigenleistungen) und die restriktive Auslegung der Verordnungen durch die Kommission (z.B. Förderausschluss für wesentliche Naturschutzmaßnahmen im urbanen Raum) schränken die Spielräume für den Naturschutz erheblich ein.
  - o Die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben sowie die hohen Anforderungen in Bezug auf Evaluierung, Programmplanung, Monitoring sind mit den spezifischen Anforderungen des Naturschutzes nur bedingt in Einklang zu bringen.

Weiterhin kommt eine Untersuchung<sup>3</sup> zu dem Ergebnis, dass für sämtliche Naturschutzmaßnahmen im ELER im Zeitraum 2007 bis 2013 in Deutschland insgesamt

<sup>1</sup> (Pressemitteilung der KOM vom 13.07.2009)

<sup>2</sup> (IEEP: Provision of public goods through Agriculture in the European Union, 2009)

<sup>3</sup> GÜTHER & ORLICH, Naturschutz und Landschaftsplanung 5/2009

1,86 Mrd. € an öffentlichen Mitteln zur Verfügung stehen, während allein für die Umsetzung von Natura 2000 ca. 4,34 Mrd. € benötigt würden.

Trotz der Einführung von Cross-Compliance-Vorgaben (CC), die auch Umweltgesichtspunkte in der GAP stärker verankern sollen und der schrittweisen Angleichung der Flächenprämie unabhängig von der Art der Flächennutzung in der ersten Säule, ist es nicht ausreichend gelungen, Naturschutzziele in die Direktzahlungen der GAP zu integrieren.

#### **4. Notwendige Instrumente und Maßnahmen für die Integration der Naturschutzziele in die GAP**

Die Diskussion über die zukünftige EU-Agrarpolitik nach 2013 zeigt, dass die Honorierung öffentlicher Güter, insbesondere der Umweltdienstleistungen, zentral ist, um weiterhin Zahlungen an die Landwirtschaft zu legitimieren. Der Naturschutz ist somit von wesentlicher Bedeutung, um Zahlungen an die Landnutzer langfristig zu rechtfertigen.

##### **Erste Säule**

Aufgrund der unzureichenden Berücksichtigung von Naturschutzzielen in der ersten Säule der GAP, ist es erforderlich, die bestehenden Defizite aufzufangen. Daher ist es notwendig, ökologische Standards zukünftig auch bei den Direktzahlungen zu etablieren. Möglich ist zum Beispiel die verpflichtende Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen in einem Umfang von bis zu 10 % der Betriebsfläche wie vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) gefordert oder ein gestuftes Verfahren mit einer niedrigen Grundprämie und sog. Top ups für die Bereitstellung dieser ökologischen Vorrangflächen. So können z.B die ökologischen Defizite, die durch den Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung entstanden sind, aufgefangen werden. Im Gegenzug sollten Teile der CC-Vorschriften auf ihre Effizienz überprüft und erheblich vereinfacht werden.

##### **Zweite Säule**

Zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, insbesondere auch zur Umsetzung der europarechtlichen Naturschutzverpflichtungen ist es in der zweiten Säule notwendig wie bisher ein großes Spektrum der erforderlichen Aktivitäten vorzuhalten. Sie bietet derzeit einen Dreiklang von möglichen Maßnahmen:

- Ausgleichszahlungen zur Umsetzung von Natura 2000 und WRRL
- Agrar- und Waldumweltmaßnahmen einschließlich Vertragsnaturschutz
- Naturschutzinvestitionen einschließlich Beratung

Diese Instrumente müssen noch optimiert werden:

- Mit den Ausgleichszahlungen (Artikel 38 und 46 ELER-VO) müssen zukünftig alle zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ordnungsrechtlich notwendigen Einschränkungen der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten ausgeglichen werden können. Um den Aufbau eines kohärenten Schutzgebietssystems in Europa zu unterstützen, sind Schutzgebiete und Trittsteinbiotope als Kohärenzgebiete in die Förderung einzubeziehen.
- Die in Art. 39 und 47 ELER-VO angelegten Agrar- und Waldumweltmaßnahmen einschließlich der Vertragsnaturschutzmaßnahmen bieten vielfältige Möglichkeiten, eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Acker, Grünland und Wäldern zu erzielen. Die wirtschaftliche Attraktivität dieser Maßnahmen muss allerdings dringend gesteigert werden. Hier ist die Wiedereinführung einer so genannten Anreizkomponente notwendig, die zu erhöhten, konkurrenzfähigen Zahlungen führt. Darüber hinaus muss

zukünftig auch die ökologische Qualität der Flächen honoriert werden.

- Es sind Möglichkeiten zu prüfen, neben dem maßnahmeorientierten Ansatz verstärkt ziel- bzw. ergebnisorientierte Vereinbarungen als einfaches und effizientes Mittel für die Bereitstellung öffentlicher Güter zu nutzen.
- Die Höchstfördersätze der ELER-VO für Ausgleichszahlungen, Agrar- und Waldumweltmaßnahmen reichen nicht aus, um einen wirtschaftlichen Ausgleich in landwirtschaftlichen Intensivregionen zu ermöglichen und sollten gestrichen werden.
- Die bisherigen Naturschutzinvestitionen müssen als ein zentrales Umsetzungsinstrument nicht nur erhalten bleiben, sondern sogar ausgeweitet werden. So müssen neben den Finanzierungsmöglichkeiten von Biotopmaßnahmen, Grunderwerb, Pflegemaßnahmen und Planungen verstärkt auch Naturschutzberatung, Entschädigungszahlungen und Monitoring förderfähig sein.
- Alle Akteure, die Naturschutzleistungen erbringen können, müssen antragsberechtigt sein.
- Alle Naturschutzmaßnahmen, z. B. im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL, müssen auf der gesamten Fläche gefördert werden können, auf genutzten, von der Nutzungsaufgabe bedrohten sowie auf nichtlandwirtschaftlichen Flächen ohne Einschränkung durch Gebietskulissen.
- Mehr Aufmerksamkeit als bisher muss der Verwaltungsvereinfachung gewidmet werden. Das enge Korsett der Durchführungsregelungen für Agrarförderung passt nicht für den Naturschutz und führt zu immer mehr Reibungsverlusten, Rechtsunsicherheit und Anlastungsrisiken und bedarf einer konsequenten Überarbeitung. Sanktionsregelungen sowie der Aufwand für Programmplanung, Monitoring und Evaluierung sind unangemessen hoch. Die Förderung der Mehrwertsteuer sollte ermöglicht werden. Die Vorfinanzierung sowie der hohe einzubringende Eigenanteil bei der Projektabwicklung sind gerade für die stark ehrenamtlich geprägten Projektträger zu überdenken. Die Einführung von Pauschalen sollte vorgesehen werden.

Am bewährten System der Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen mit bestehenden Finanzierungsinstrumenten (insbesondere ELER) sollte festgehalten und darauf hingewirkt werden, dass die beschriebenen Einschränkungen beseitigt werden. Die derzeit bestehende erhebliche Diskrepanz zwischen Finanzmittelausstattung für Naturschutzmaßnahmen und notwendigem Mittelbudget alleine für die Umsetzung von Natura 2000 macht deutlich, dass die Naturschutz- und Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der aufzustellenden Programme eine ausreichende finanzielle Mittelausstattung erhalten müssen, ggf. mit einem eigenen neuen Förderschwerpunkt.

#### **5. Kofinanzierung und finanzielle Mindestausstattung von Naturschutzmaßnahmen**

Aus den erwähnten Gründen sollen zukünftig unterschiedliche Kofinanzierungssätze für die verschiedenen Maßnahmebereiche der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gelten, die sich konsequent aus dem europäischen Mehrwert ableiten lassen. So müssen Maßnahmen, die hohe Synergieeffekte für Biodiversität, Klima, Wasser und Boden haben, einen noch höheren Bonus erhalten.

Dies entspricht den Plöner Beschlüssen der AMK, die sich dafür ausspricht, bei Maßnahmen im Bereich der sog. „neuen Herausforderungen“ wie bisher einen höheren EU-Finanzierungsanteil beizubehalten. Hierunter fallen neben anderen

Umweltschutzmaßnahmen insbesondere Maßnahmen des Naturschutzes, die zur Umsetzung der EU-rechtlichen Naturschutzrichtlinien und anderer europäischer Biodiversitätsziele dienen. Je nach EU-Mehrwert der Maßnahme sollten daher für Naturschutzmaßnahmen grundsätzlich ein einheitlicher EU-Kofinanzierungsanteil zwischen 75 % bis 90 % vorgesehen werden. Dabei ist auch darauf hinzuwirken, dass ab 2014 mindestens ein Drittel<sup>4</sup> des Gesamtmittelansatzes des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums den Naturschutz- bzw. Biodiversitätszielen zuzuordnen sind, um von der EU-Kommission genehmigt werden zu können. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Förderung der öffentlichen Umweltgüter bei den zu erstellenden Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auch so berücksichtigt werden, dass die EU-gesetzten Naturschutz- und Biodiversitätsziele auch über die GAP zukünftig erreicht werden können.

---

<sup>4</sup> 33 % des Gesamtmittelansatzes ergeben sich aus dem benötigten Mittelansatz für die Umsetzung der FFH- und VS-RL (s. Pkt. 4), sowie den derzeit für diese Aufgabe zur Verfügung gestellten Mitteln aus den Programmen zur Entwicklung der ländlichen Räume der jeweiligen Länder (derzeit zwischen 7,3 % bis 23 % der Ansätze der jeweiligen Landesprogramme (auch DVL: Wege der Finanzierung NATURA 2000, 2008)).