

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume

Mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft – wer soll das bezahlen ?



Osnabrück,
24.04.2018

Mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft

bezahlt
wer ~~soil~~ das ~~bezahlen~~?

Mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft

Wer bezahlt das?

SIE !

Mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft ?

Wer **bezahlt** das?

Sie als Steuerzahler und EU-Bürger

Wer **sollte** das bezahlen ?

Sie als Konsument ?



Wer sollte das bezahlen - der Nutzer der Biodiversität !

- Im Ideal über den Markt → Angebot + Nachfrage, **Knappheit**
- Jedoch Nutzungsausschluss an „Biodiversität“ nur bedingt praktikabel
 - > öffentl. Güter/ Clubgüter -> Free Rider Problem
 - > z.B. Bestäuberleistung für landw. Nutzkulturen => Landwirt
 - > z.B. „bunte Wiesen“ als „Augenschmaus“ => Bürger
- deshalb ein „Umwegprinzip“ - steuerfinanzierte Anreizsysteme
 - > gekennzeichnet durch Reibungsverluste + Organisationskosten
- Nachteil + Achtung: direkte InWERTsetzung entfällt
 - > sowohl für Konsumenten als auch Produzenten
 - > Belohnungssystem – „Gefühl etwas Gutes zu produzieren/zu kaufen“
 - > „Abgabe“ von Verantwortung
- In Wertsetzung „über den Umweg“ – Lebensmittel/Güter
 - > Bioprodukte /Ökolog. Landbau
 - > Kult -(ur)-gut-produkt

Mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft ?

Wer bezahlt das?

Aktuellen Finanzierungsquellen - Biodiversität

Öffentliche Mittel

- der EU (Life-Programme, ELER= 2.Säule-Förderung)
- des Bundes
- der Kommunen

sowie

- Stiftungen, private + gewerbliche Mitte (LEH)...

- keine systematische Erfassung des Finanzvolumens
- nur ein Anteil für Biodiversität verausgabt wird

Entwicklungsprogramme für den Ländl. Raum (ELER)

Was ist das?

- 2. Säule ist die kleine Schwester der 1. Säule (u.a. DZ) mit ↓ Finanzvolumen aber ↑ „Aufgabenbereich“
- Weite Palette an Fördertatbeständen z. B. Deichbau, Dorferneuerung, Bildungsmaßnahmen, Investitionsförderung, Verarbeitung und Vermarktung
- „Klammer“ ist der Ländliche Raum mit historisch gewachsenen Schwerpunkt auf Landwirtschaft (GAP-Reform 2000) -> Pfadabhängigkeit
- EU- finanziert anteilig, Bundes-, Landes- und kommunale Mittel aufgestockt
- Notifizierung der EPLR –Prog. durch EU, dadurch unterliegen Förderung den „Spielregeln der EU“, wie z. B. Kontrolle
- in Dt. sind EPLR der Zuständigkeit der Bundesländer
- Aktuelle Förderperiode 2013 (14) – 2020
- Prioritäten 4 +5 sind die „Umweltprioritäten“ (Wasser, Biodiv, Boden, Klima)
- Schwerpunktbereich (SPB) 4a = Biodiversität

Förderinstrumente mit Biodiversitätsbezug (SPB 4a)

Flächengebundene Förderungen adressieren Flächenbewirtschafter

- Agrarumweltmaßnahmen (5-7 jährig)
- Natura-2000-Ausgleichszahlung (!)
- Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete
- Ökologischer Landbau

Humankapitalbildung richten an Landwirte/Beschäftigte

- (Fort)Bildungsmaßnahmen
- Beratungsmaßnahmen

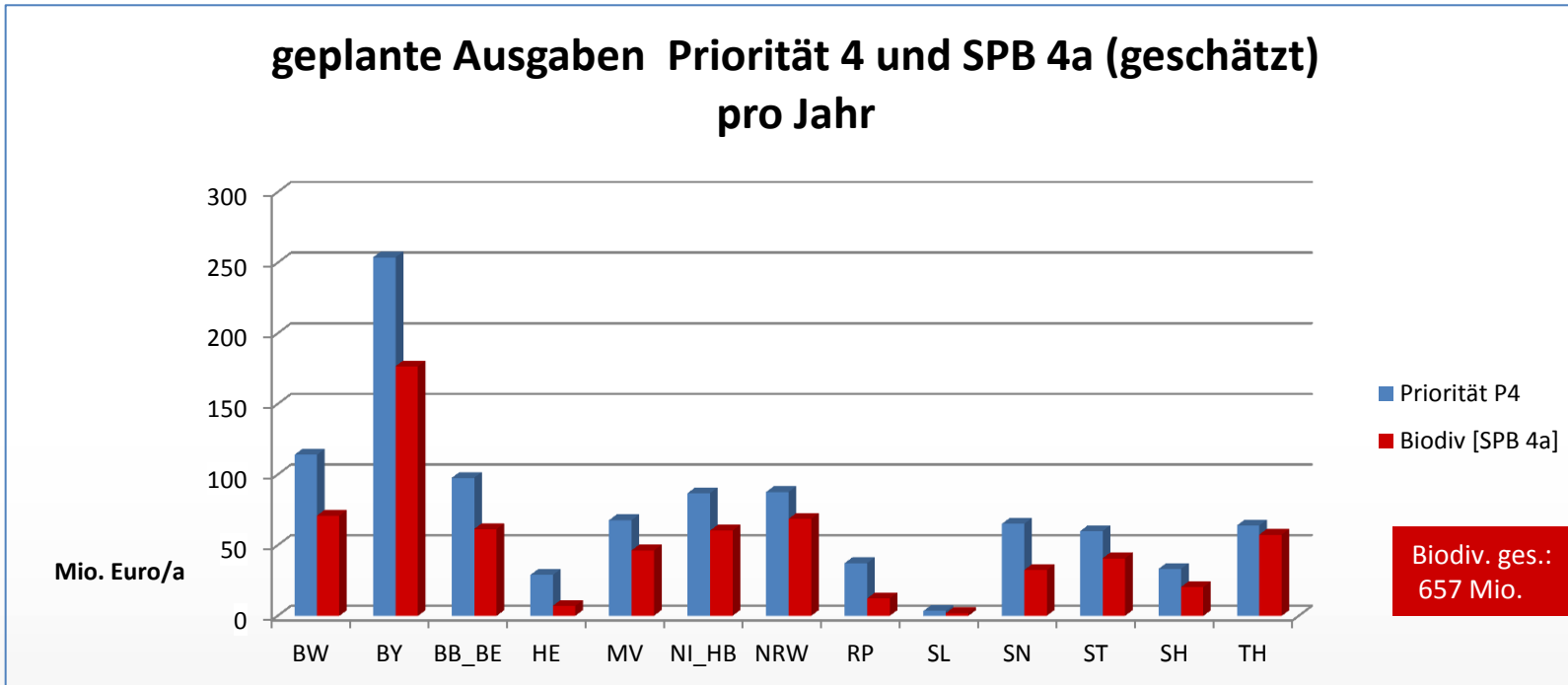
Investitionsförderung

- (Agrarförderprogramm richtet sich an Landwirte)
- Naturschutzinvestitionen (Fließgewässerentwicklung, Moorschutz Streuobstpflanzungen, Offenlandpflege) ->richten sich an z.B. Gebietskörperschaften

Planungsleistungen (Natura-2000-Pläne)

je nach
BL

Geplante Ausgaben P4 und Biodiversität im ELER

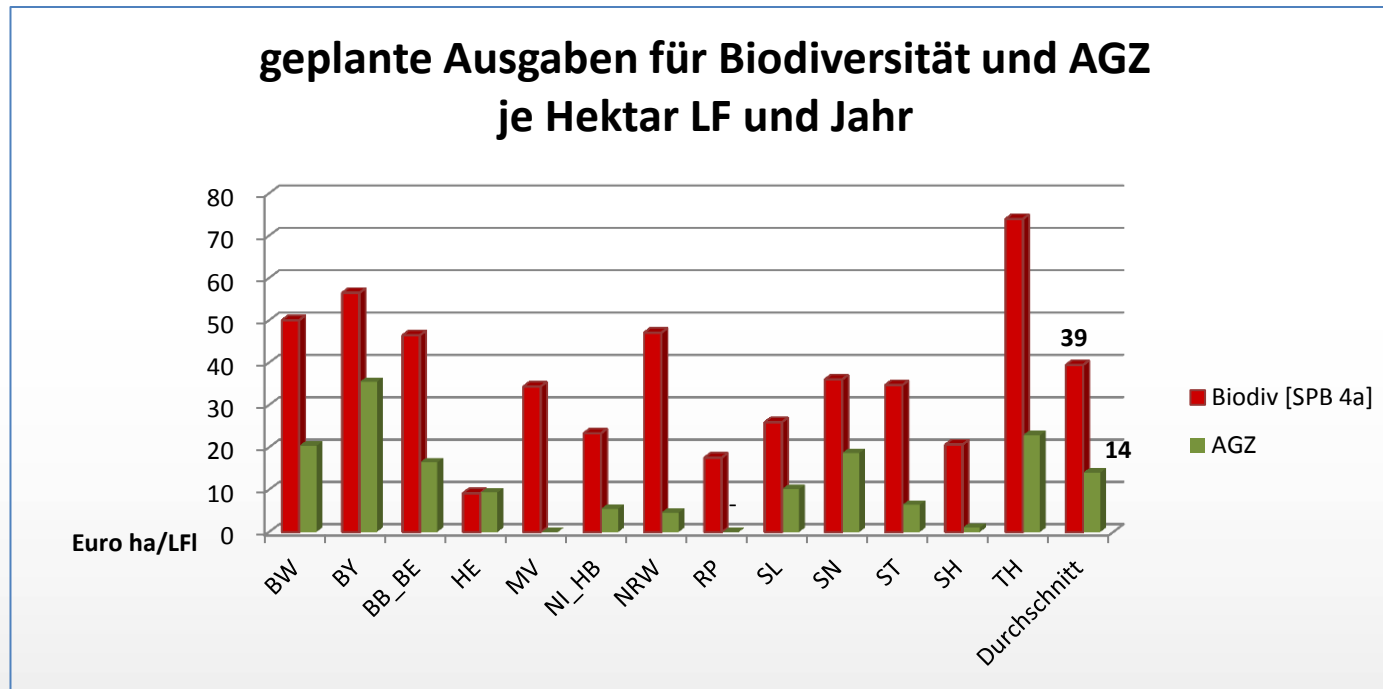


Priorität 4: Biodiversität, Wasser- und Bodenschutz incl. Ökolog- Landbau nach EU-Systematik

SPB 4a: Maßnahmenzuordnung entsprechend Angaben der BL (i.d.R. ohne Humankapitalmaßnahmen)

➤ **Im Mittel entfallen 50% der geplanten Ausgaben des ELER auf Priorität 4**

Geplante Ausgaben Biodiversität umgelegt auf Fläche



Blick auf die AU(K)M

Grundprinzip – EU (EU-Vorgaben)

- Freiwilligkeitsprinzip (!!!)
- Flächegebunden (EURO/ha)
- Beihilfeempfänger Landbewirtschafter
- Mindestlaufzeit 5 (7) Jahre
- Prämie gleicht höhere Kosten und/oder niedrigere Erträge aus (kein versteckter Einkommenstransfer), Status AL/GL gesichert
- **Wichtig:** Förderfähig nur Tatbestände, die über das Ordnungsrecht/ deutsche Umweltrecht hinaus gehen.....
- Kontrolle der Flächen → Sanktionen
Sanktionsrisiko → Link zur 1. Säule über Cross Compliance + Flächengröße
- Seit 2000 besteht Angebot für flächendeckende AUM mit Differenzierung für Arten/Lebensräumen

Umsetzung in Deutschland

- i.d.R. handlungsorientiert = Förderauflagen als indirekter Lenkungsmechanismus
- z. T. mit Gebietskulisse wie z. B. Natura-2000-Kulisse oder „hot-spots“ mit hoher Handlungsbedarf
- Viele AUKM orientieren sich an „Vorgaben“ der GAK (MSL)

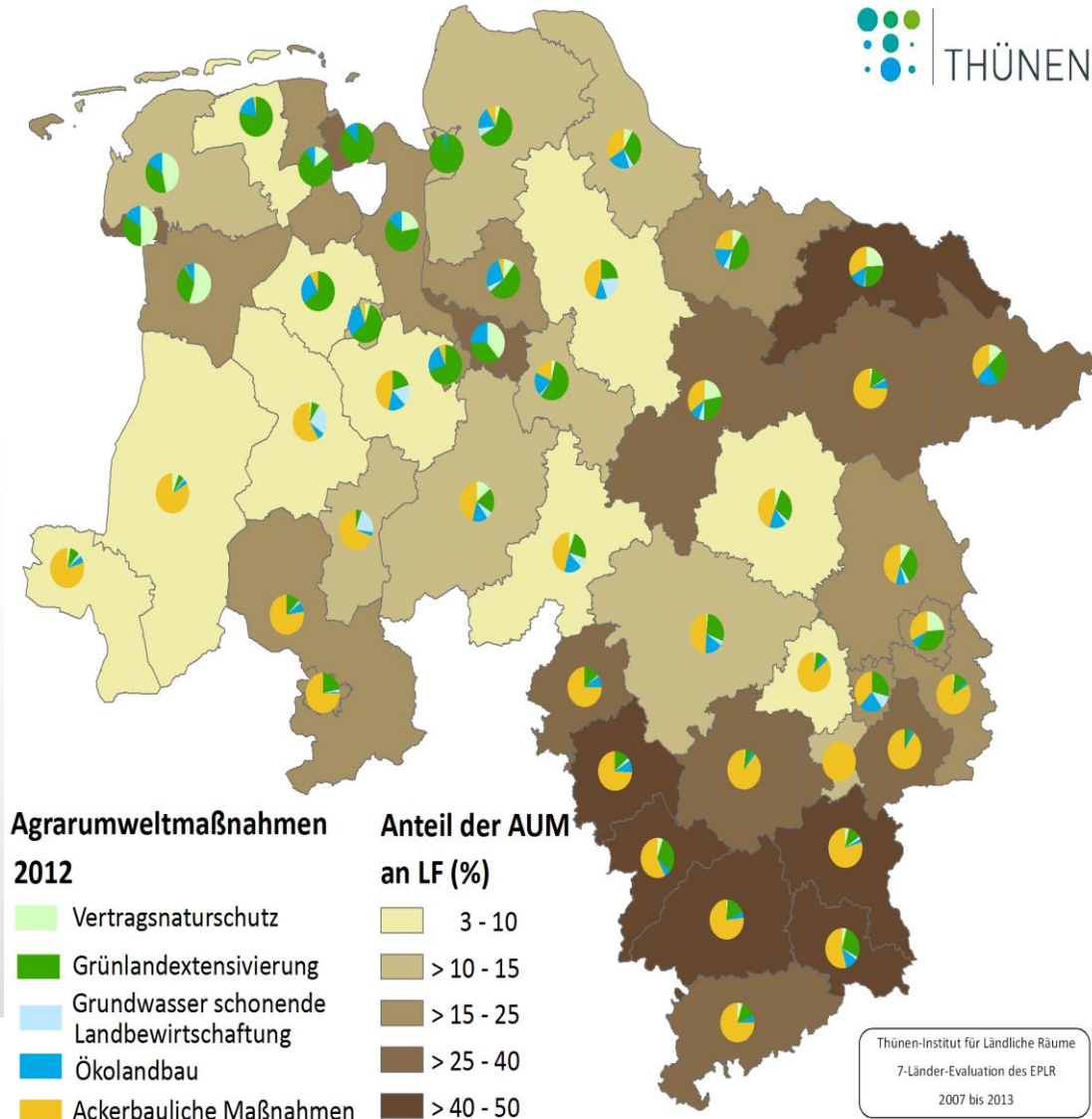
Biodiversitätseffekte der AUM am Beispiel von Niedersachsen (2007 – 2014)

| Maßnahme | Förderfläche [ha] 1) | Bewertung [ordinal] | Förderfläche an LF [%] |
|--|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| Einjährige Blühstreifen | 8.353 | ++ | 0,3% |
| Mehrjährige Blühstreifen | 115 | ++ | |
| Grünlandextensivierung Einzelfläche | 22.087 | + | 0,8% |
| Grünlandextensivierung ergebnisorientiert | 2.098 | ++ | 0,1% |
| Grünlandextensivierung durch Schonstreifen | 2.283 | ++ | 0,1% |
| Ökolandbau | 53.402 | ++ | 2,1% |
| Ackerwildkrautschutz | 198 | +++ | 0,01% |
| Tierarten der Feldflur | 594 | +++ | 0,02% |
| Besondere Biotoptypen, Beweidung und Mahd | 8.916 | +++ | 0,3% |
| Dauergrünland ergebnisorientiert | 848 | ++/+++ | 0,03% |
| Dauergrünland handlungsorientiert | 10.628 | +++ | 0,4% |
| Gastvögel auf Acker | 5.962 | +++ | 0,2% |
| Gastvögel auf Grünland | 10.698 | +++ | 0,4% |
| Summe AUM mit Biodiversitätsziel | 126.181 | ++ | 4,9% |

VNS

1) Förderfläche Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014.

Niedersachsen - Regionale Verteilung AUM (2012)

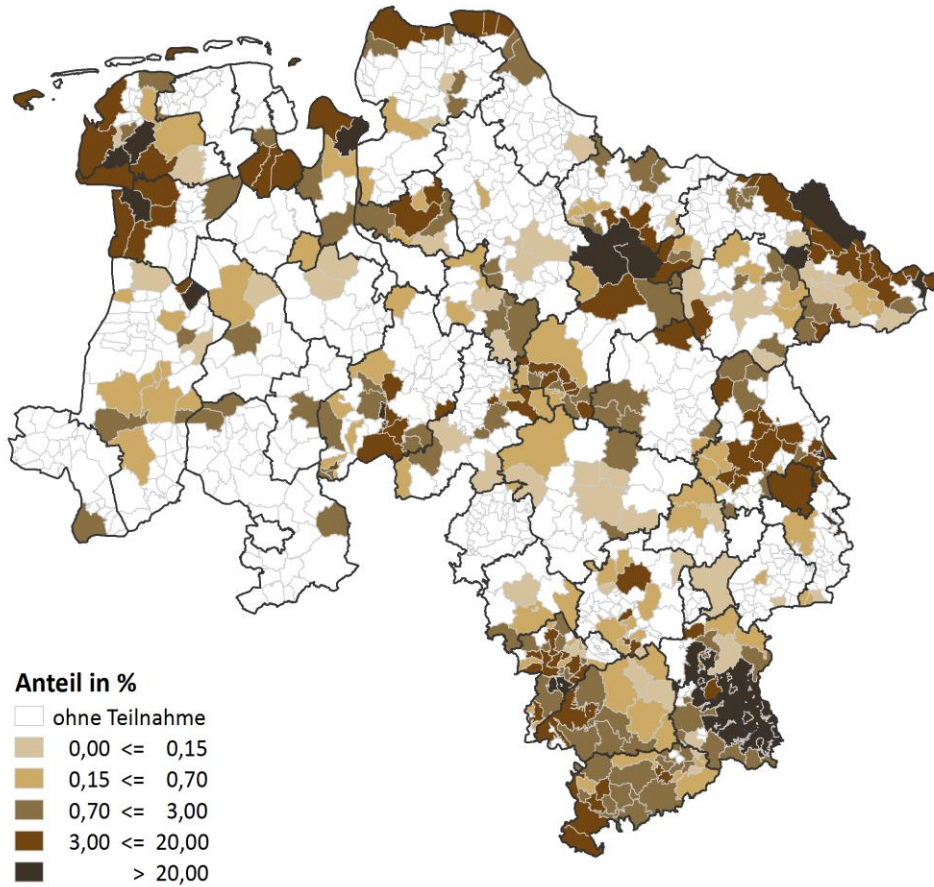


Regionale Verteilung ist ein Spiegel der

- Flächenknappheit
- Ausrichtung der jeweiligen AUM
- Nutzungsintensität i.d.R. Region
- Diese Ergebnisse zeigen sich gleichermaßen für He, MV, NI/HB, NRW, SH
- „Grenze“ der Freiwilligkeit

ide möglich

Regionale Verteilung von Vertragsnaturschutzflächen 2014 am Beispiel von Niedersachsen



Thünen-Institut für Ländliche Räume
7-Länder-Evaluation des EPLR
2007 bis 2013

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2012).

Umweltwirkung - Biodiversität

- AUM mit Ziel Biodiversität erreichen **5%** der LF in NI/HB oder **11%** des Grünlandes und (nur) **2 %** der Ackerfläche
- **70%** der (Brutto)Förderfläche entfallen auf Maßnahmen mit **+ / ++** Wirkung
- **30%** auf Maßnahmen mit **+++** Wirkung
- die Aussagen gelten von der Tendenz her bei leicht veränderten Prozentausgaben für die BL He, MV, NRW, SH

Weitere Ursachen für verhaltene Akzeptanz - Aussagen der Landwirte -

- Fokussierung auf die **Erwerbszweige** des Unternehmens
- **Unrealistisch gr. Anteile LF für Biodiv. aus „Erwerbsproduktion“ zu nehmen**
→ Flächenknappheit, Pfadabhängigkeit der Produktion (Ställe, Maschinen)
- **Attraktivere regionale AUM-Angebote** (↑ Prämie, einjährig, ↓ Kontrolle)
- **Antrags- u. Kontrollaufwand AUKM wird als hoch eingestuft**
- **Sanktionsrisiko insbes. „Durchschlagen“ auf DZ (Flächenabweichung, CC)**
- **Wahrgenommene Bevormundung -> handlungsorientierte AUM**
- **Bewilligungsstellen „bewerben“ AUKM nur verhalten positiv!**

- **Beratung/Schulung:**
 - wirkt nur eingeschränkt „akzeptanzsteigernd“, da (häufig) Negierung des Beratungsangebots – Zeit ist für Landwirt knapper Faktor (gestern Ni-Bsp)

Implementationskosten der Verwaltung am Beispiel von Niedersachsen/Bremen

| Maßnahme | | Biodiversitätswirkung | | | IK/Gesamtkosten | | |
|-----------------------------|------------------------------------|--|--|------------------|--------------------------------|--|-----|
| Kurzname | Biodiversitätsziel | Art der Förderung/Wirkungspfad ¹⁾ | Wirkungsstärke | relative IK in % | IK je ha oder Vorhaben in Euro | Gesamtkosten je ha oder Vorhaben in Euro | |
| Agrarumweltmaßnahmen | | | | | | | |
| A5 | Blühstreifen, einjährig | ja | Blühmischungen, Ackerwildkrautschutz | ++ | 11,2 | 60,2 | 597 |
| A6 | Blühstreifen, mehrjährig lagegenau | ja | Blühmischungen, Ackerwildkrautschutz | ++ | | | |
| B1 | Grünlandextensivierung | ja | phänologisch bestimmter Mahdtermin, keine Düngung, PSM | + | 18,4 | 18,1 | 116 |
| B2 | Kennarten GL | ja | Nachweis von mind. vier krautigen Kennarten | ++ | 65,5 | 71,1 | 180 |
| C | Ökolandbau | (ja) | Verzicht auf chem.-synth. Betriebsmittel | + | 3,5 | 6 | 167 |
| | KoopNat | ja | diverse (siehe Biodiv) | ++ | 21,6 | 45 | 251 |


Förderphase 2007- 2013

Fazit

- Förderinstrumente der 2. Säule sind geeignet, um Biodiversitätsbeitrag zu induzieren. JEDOCH sind weitere Anstrengungen notwendig, um eine Trendwende herbeizuführen.
- 2. Säule als steuerfinanzierte Förderung stößt an Grenzen
 - > Budgetverfügbarkeit
 - > Prinzip der Freiwilligkeit (Akzeptanz)
 - > Höhe der Implementationskosten
- Blick in die nächste Förderperiode: EU-Vorschlag wird bestenfalls zur Entlastung der 2. Säule/AUKM beitragen.
- Deshalb schon heute an übermorgen (2027 ff.) denken und Instrumentarien für eine Biodiveritäts**STRATEGIE** entwickeln

Quellenverweis für Abbildungen und Tabellen

- **Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016)** Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig: Thünen-Institut, XXII,XII,257 p
- **Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Liebersbach H, Techen A-K (2016)** Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig: Thünen-Institut, XII,215 p

A photograph of three cows in a grassy field. One cow is standing on the left, another is lying down in the middle, and a third is grazing on the right. The background is a dense forest of evergreen trees.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

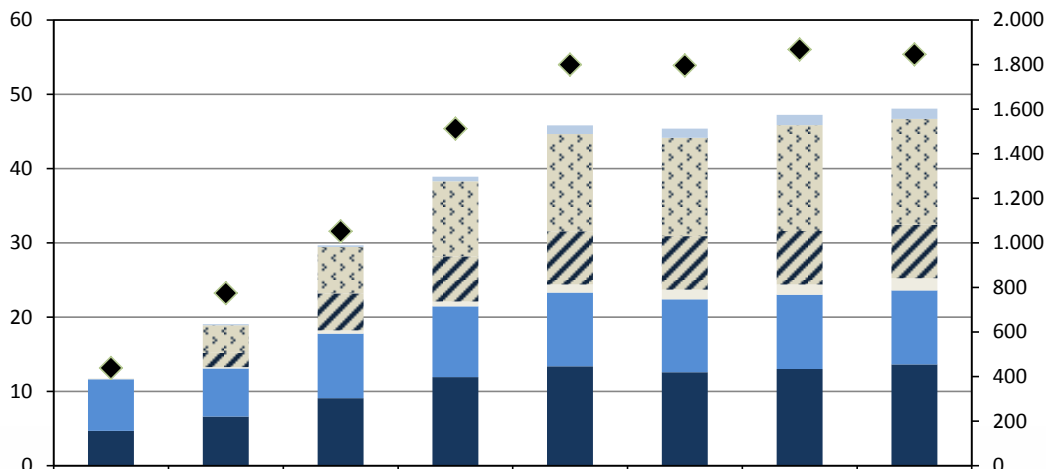
Kontakt: Karin.Reiter

karin.reiter@thünen.de

Förderfläche für Vertragsnaturschutz in NI/HB im Zeitverlauf 2007 bis 2014

Förderfläche (1.000 ha)

geförderte Betriebe (n)



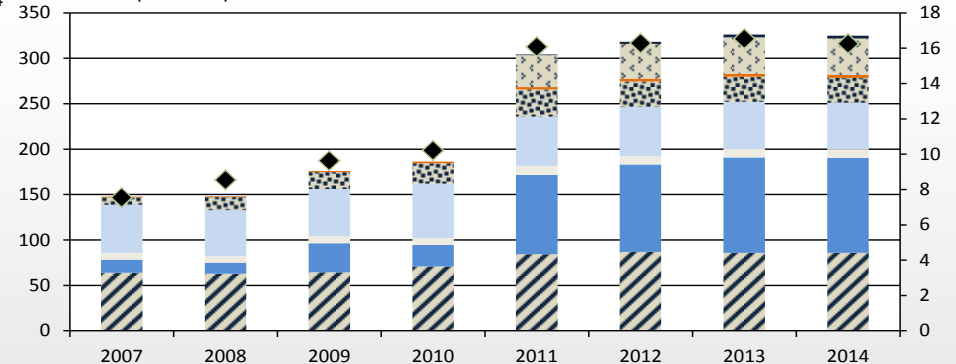
83 % der AUM Fläche entfallen auf Nicht-Vertragsnaturschutz

- Grünlandextensivierung (Handlungsorientiert)
- Grünlandextensivierung (6 Kennarten)
- Nordische Gastvögel auf Dauergrünland
- ◆ Betriebe Summe
- Besondere Biotoptypen
- Nordische Gastvögel auf Acker
- extensive Ackerflächen

16 % der AUM Fläche entfallen auf VNS

Förderfläche (1.000 ha)

Geförderte Betriebe (1.000 n)



- MDM-Verfahren
- Blühstreifen ges.
- Grünlandextensivierung Einzelfläche
- Klimaschonende Grünlandbewirtschaftung
- ◆ Betriebe Summe
- Zwischenfruchtanbau
- Ökolandbau
- Grünlandextensivierung (4 Kennarten)
- Grünlandextensivierung Schonstreifen