

Mehr Naturschutz wagen: Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Sebastian Lakner

Lehrstuhl für Agrarökonomie
Agrar- und Umweltwissenschaftliche
Fakultät, Universität Rostock

19.Juni 2024

Deutscher Landschaftspflegetag, Wittenberg

Universität
Rostock



Traditio et Innovatio



1. Einleitung

Ursachenbefund beim Biodiversitätsrückgang

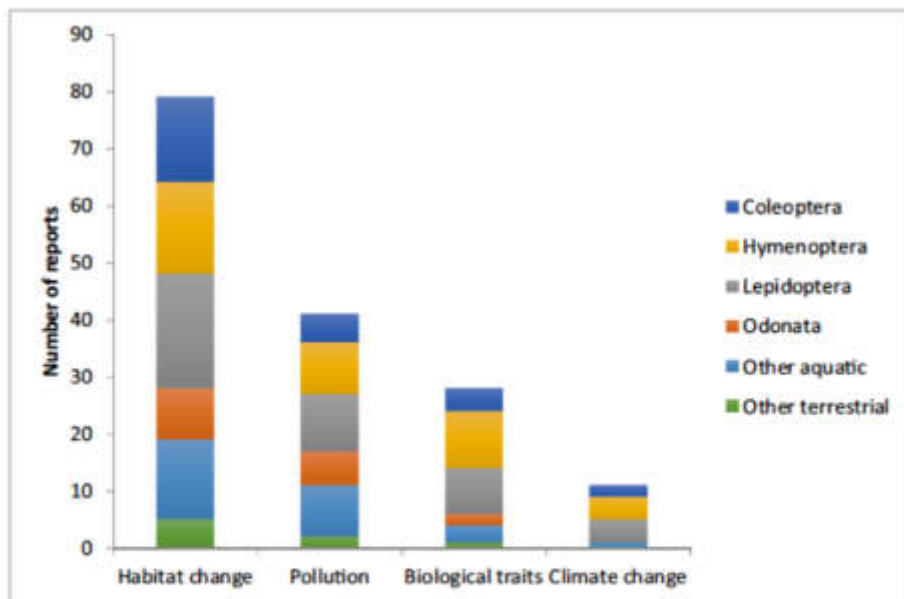
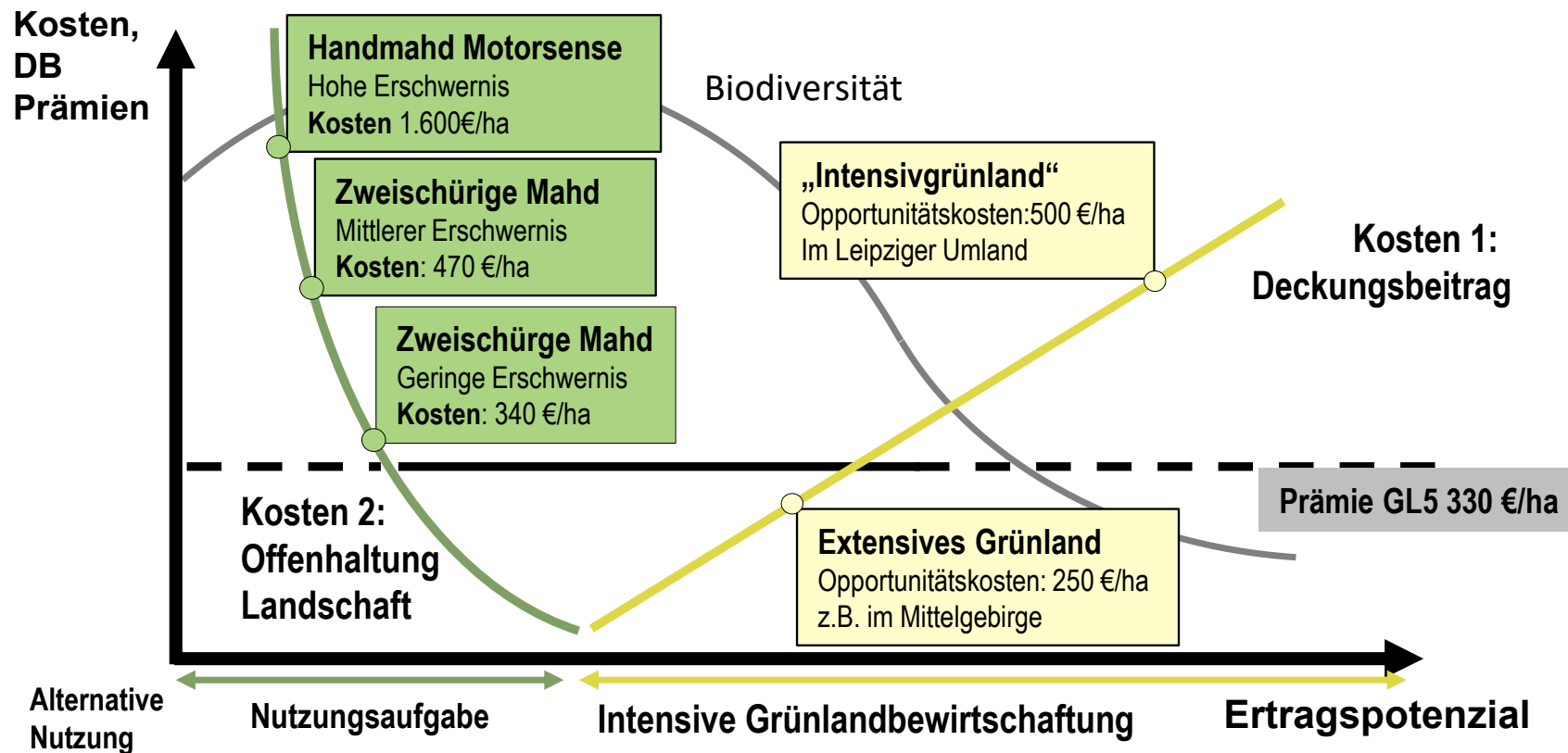


Fig. 5. The four major drivers of decline for each of the studied taxa according to reports in the literature.

Quelle: Sánchez-Bayo & Wyckhuys (2019): Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers; Biological Conservation 232: 8-27

- **Rückgang Biodiversität** ist hinreichend belegt
 - **Landwirtschaft** als eine wichtige unter vielen Ursachen
 - **Landschaft und Habitatstruktur** => **wichtigste Ursache**
 - **Verschmutzung** *auch* wichtig (Düngung u. Pflanzenschutz)
 - **Handlungsbedarf** ist vielfältig u. auf unterschiedlichen Ebenen (Pe'er et al. 2020)
- Gesamtgesellschaftliche Aufgabe** (Leopoldina 2020)

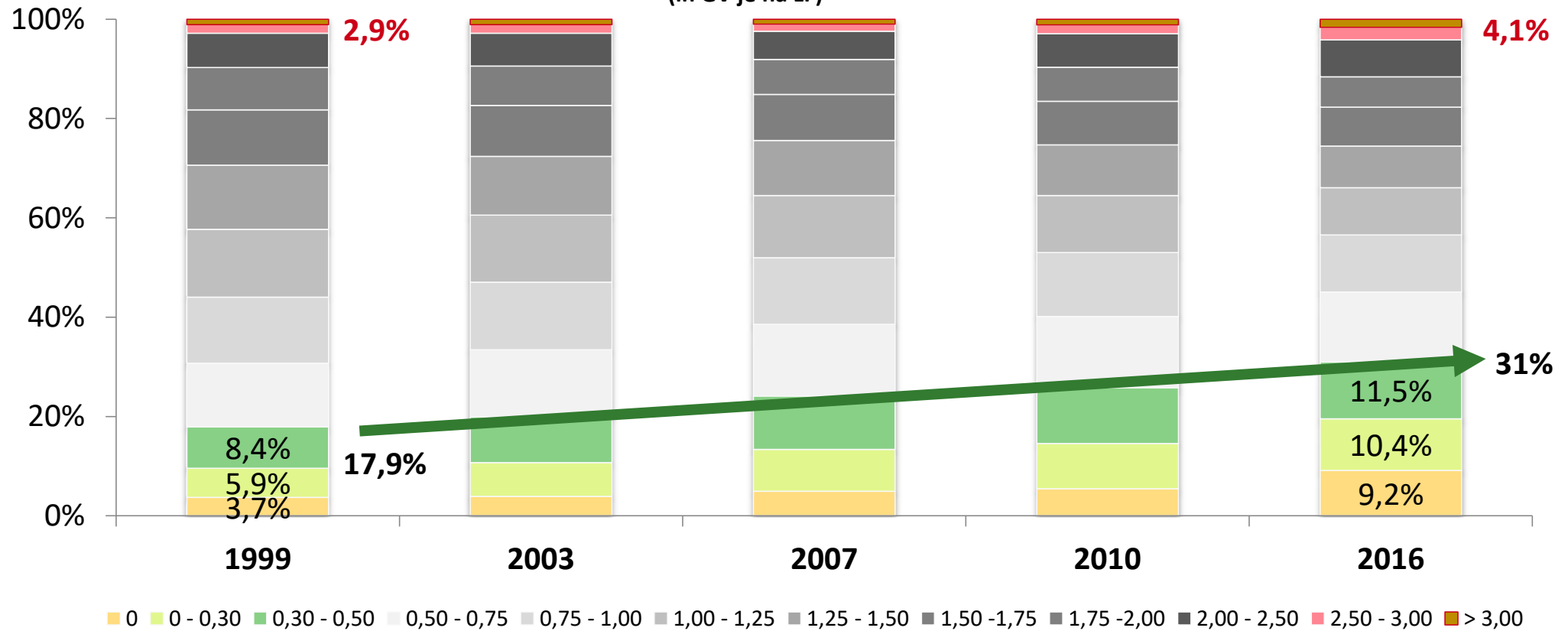
2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht Gegen was subventionieren wir?



Bewirtschaftung vs. Landschaftspflege: Bedeutung Extensivgrünland

Dauergrünlandfläche mit betrieblichem Viehbesatz

(in GV je ha LF)



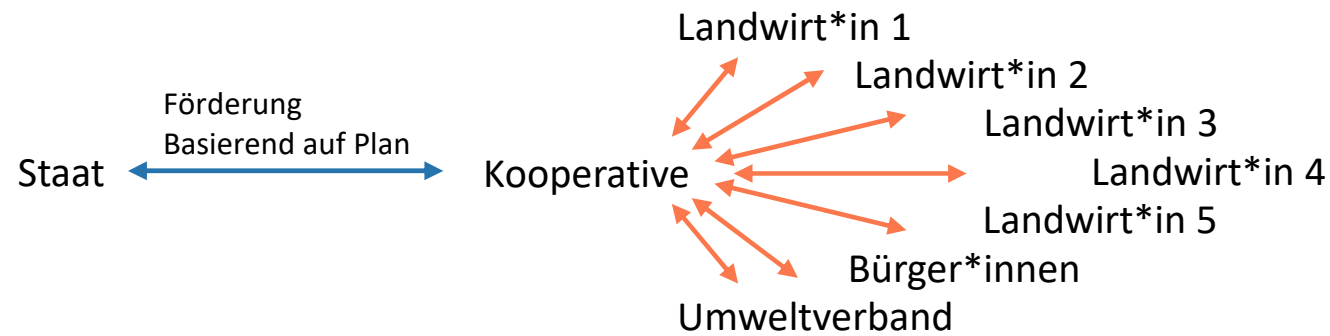
Quelle: Röder 2020; Daten von Destatis 2020

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Einflussfaktoren bei Entscheidungen

- **Recht und Verwaltung:** Bürokratischer Aufwand, Kontrollen, vertragliche Risiken, Flexibilität des Vertrages; Vertragsdauer, **Fördermethode:** Maßnahmen- oder Ergebnis-orientiert, kollektive Maßnahmen, Punktemodell, Informationsbereitstellung
- **Ökonomische Faktoren:** Prämienhöhe, Verfahrens- und Opportunitätskosten, Aber auch: Marktzugang, Einspareffekte bei Inputs, Risiko, Transaktionskosten
- **Standortfaktoren:** Natürliche Standortfaktoren (Boden, Klima, Höhe), Flächeneigenschaften: Größe, Zuschnitt, Verkehrslage, Entfernung Betrieb
- **Persönliche Motivation:** Betriebliche Ziele, Präferenzen zu Produktion und Zeit, Einstellung zu Agrarumweltmaßnahmen, Bildungshintergrund
- **Gesellschaftliche Normen:** Erwartung des sozialen Umfelds, gesellschaftliche Diskurse

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Niens & Marggraf 2010, Zinngrebe et al. 2017, Schüler et al. 2018, Klebl et al. 2023, Schaub et al. 2023, Knauber et al. 2023, Bethge & Lakner 2023, Huber et al. 202x.

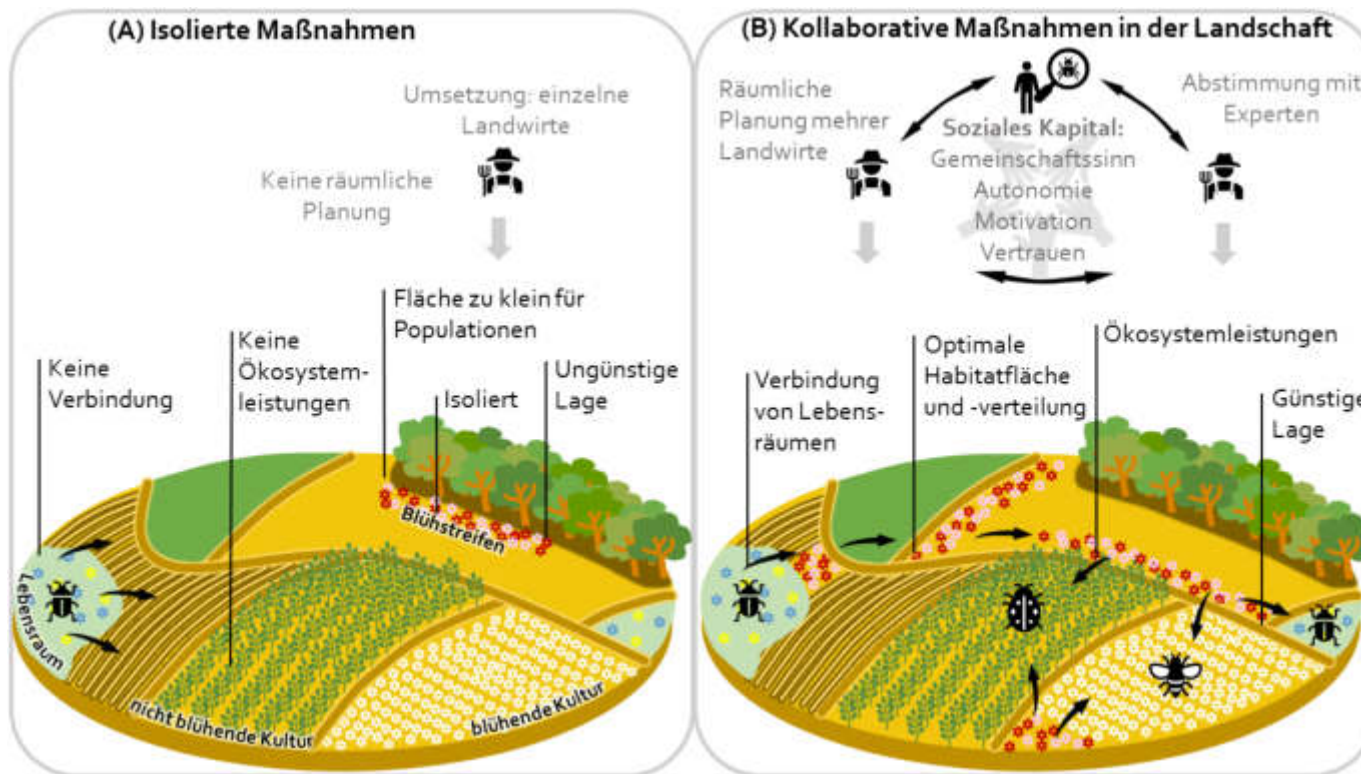
4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Das kooperative (“holländische“) Modell



- Kooperative gegründet aus Landwirten, Bürgern u. Umweltverbänden
- Kooperative erstellt Plan und legt diesen zur Genehmigung vor
- Staat stellt pauschale Förderung zur Verfügung
- Landwirt*innen setzen Maßnahmen um
- Staat kontrolliert Kooperative
- Kooperative kontrolliert Landwirt*innen

Quelle: eigene Darstellung, vgl. u.a. Westerink et al. (2017): Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management, Land Use Policy, 69 (2017) 176–192, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Projekt „KOOPERATIV“



250 ha Blühflächen
mit 41 Betrieben

Region Uslar, Northeim,
Einbeck, Bad
Gandersheim
Süd-Niedersachsen

<https://www.uni-goettingen.de/de/628701.html>

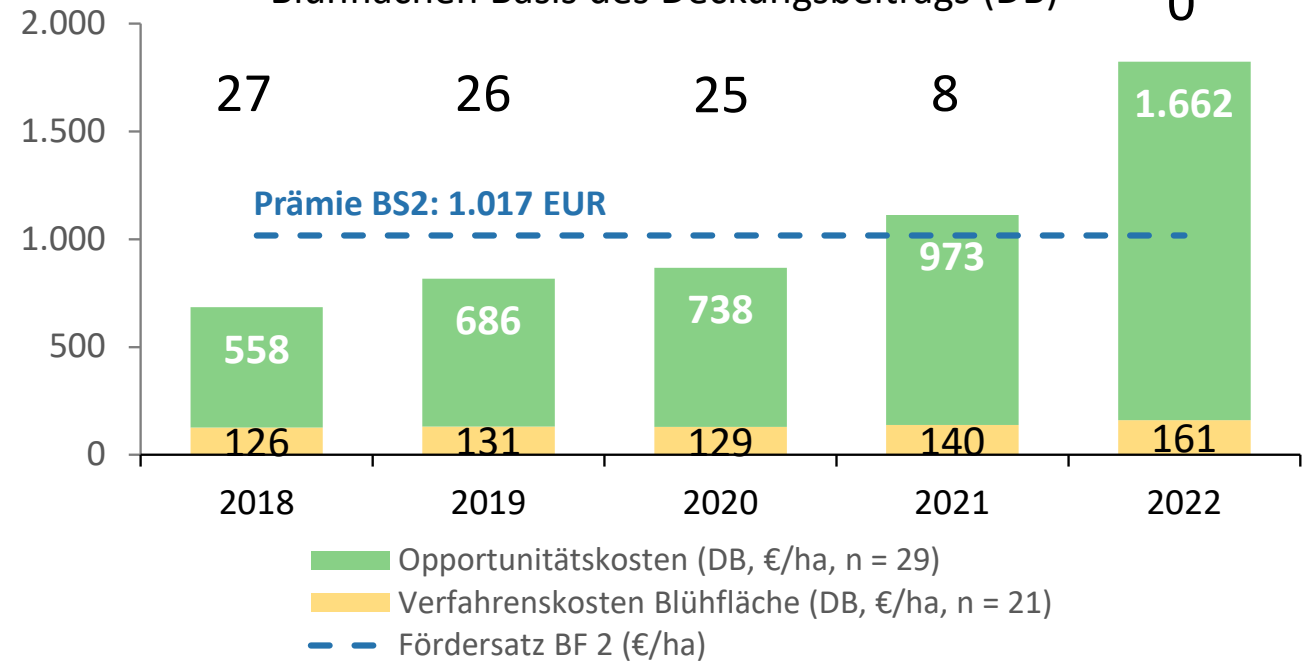
Quelle: Hass et al. 202x; Beteiligt sind Universität Göttingen, Landvolk Northeim/Uslar, Universität Rostock

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Projekt „KOOPERATIV“

Herausforderungen 2024:

- Preishoch 2022/23 nach Ukraine-Krieg: Prämien passen nicht
- Berechnung von 32 Betriebe Lk. Northeim, Projekt Kooperativ
- **Aus ökonomischer Sicht** geringe Teilnahme
- Trotzdem 41 Betriebe, 250 ha
- **Andere Faktoren** der Teilnahme sind auch wichtig

Vergleich von Kosten und Fördersatz bei mehrjährigen Blühflächen Basis des Deckungsbeitrags (DB)



Quelle: Berechnung von Menko Koch (2023), Kooperativ; nicht publiziert. Siehe: <https://www.uni-goettingen.de/de/628701.html>

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? DVL-Punktemodell – Konzept

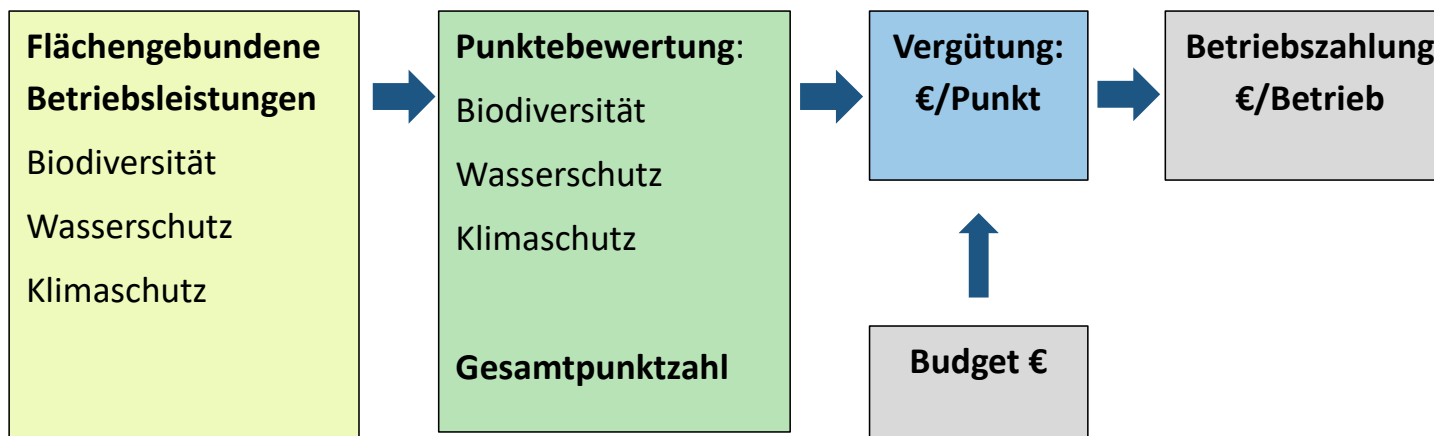


Abbildung 1: Ermittlung der Betriebszahlungen durch Punktebewertung der betrieblichen Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen im Rahmen des DVL-Punktemodells

Quelle: Dierking & Neumann 2016



4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? DVL-Punktemodell – Maßnahmen

Nutzungstypen: <ul style="list-style-type: none">• Anzahl Nutzungstypen• Anteil Dauergrünland	Landschaftselemente (LE): <ul style="list-style-type: none">• Fläche LE gesamt• Anzahl LE
Acker: <ul style="list-style-type: none">• Durchschnittliche Schlaggröße• Bodenbedeckung über Winter• Kulturartenvielfalt• Kleinteiligkeit• Sommergetreide• Unbearbeitete Stoppeläcker• Brache mit Selbstbegrünung• Blühflächen,-streifen• Verzicht „chemische Maßnahmen“ u. Mineraldünger• Umwandlung Acker in Dauergrünland	Grünland: <p>Verzicht Schleppen und Walzen 01.04.-20.06.</p> <p>Verzicht Mineraldünger</p> <p>Verzicht organische Düngung</p> <p>1. Mahd ab 21.6.</p> <p>Standweide</p> <p>Brache</p> Nährstoffbilanzen: <ul style="list-style-type: none">• Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)• Hoftorbilanz Phosphor

Abbildung 2: Parameter zur Erfassung der betrieblichen Umwelt und Biodiversitätsleistungen

Quelle: Dierking und Neumann 2016

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Freiwillige Naturschutzberatung

Ziele der Naturschutzberatung

- **Freiwilliges Angebot** an interessierte Landwirt*innen
- **Naturschutzfachliche Information**
- **Stellenausstattung** über die Bundesländer
- **Beratungsleistungen:** Von Maßnahmen bis hin zu einem Betriebsplan

Hilfestellungen bei...

- Naturschutzfachliche Inhalte
- Akquise von Geldern
- Unterstützung bei Verwaltung
- Kommunikation der Ergebnisse

Naturschutz Beratung



Quelle: LFL Bayern: <https://bit.ly/35KJ0am>

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Bewertung Praktischer Optionen

Kooperatives Model

- **Vorteil:** Motivation, Planung größerer Einheiten, Kooperation beliebt! Landwirt*innen, NGOs, interessierte Bürger. Weniger **Verwaltung**?
- **Nachteil:** Wer stellt Fachlichkeit sicher? Bringt es wirklich Umweltvorteile?

DVL-Punktemodell

- **Vorteil:** Punkte = Steuerungsinstrument, bildet Leistungen ab
AUKM a la Carte: Betriebe wählen aus nach Punkten => Beliebt!
- **Nachteil:** Punktwert nach Ökologie oder Ökonomie?
Weiterhin klass. Naturschutz- oder Agrarumweltmaßnahmen notwendig

Modell Naturschutzmanager

- **Vorteil:** Kümmerer vor Ort, Sorgt für Verwaltung, Beratung für Betriebe;
Kompatibel mit AUKM- /ÖR-Förderung; Spatz in Hand vs. Taube auf Dach?
- **Nachteil:** Personalkosten, Projekt läuft, was dann?

CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften

Ziel

Empfehlungen für die
aktuelle & zukünftige GAP
→ ökologisch effektiver
→ attraktiver für Landwirt*innen

Inhalte

- Forschung:
 - Entscheidungen von Landwirt*innen besser verstehen
 - ökologische Auswirkungen verschiedener Designs der Agrarförderung modellieren
- **Austauschplattformen**
 - **Lösungsansätze zusammen mit Landwirt*innen entwickeln**



Welche Probleme sehen LW?



- Zu **geringe Vergütung** der Maßnahmen
 - Produktion von Biodiversität nicht einkommenswirksam honoriert



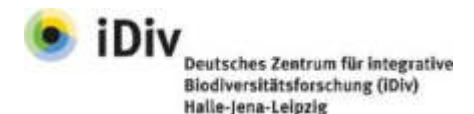
- Als übermäßig empfundene **Bürokratie**
 - Zeitlicher Mehraufwand



- **Mangelnde Flexibilität &** als hoch wahrgenommenes **Sanktionsrisiko**
 - Komplexe & starre Vorgaben
 - Kontrollen rigide, nicht im Sinne des Naturschutzes
 - Bremst eigene Ideen & Initiativen
- etc.



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



Quelle: Sarah Velten, 2024

Welche Lösungsansätze sehen LW?

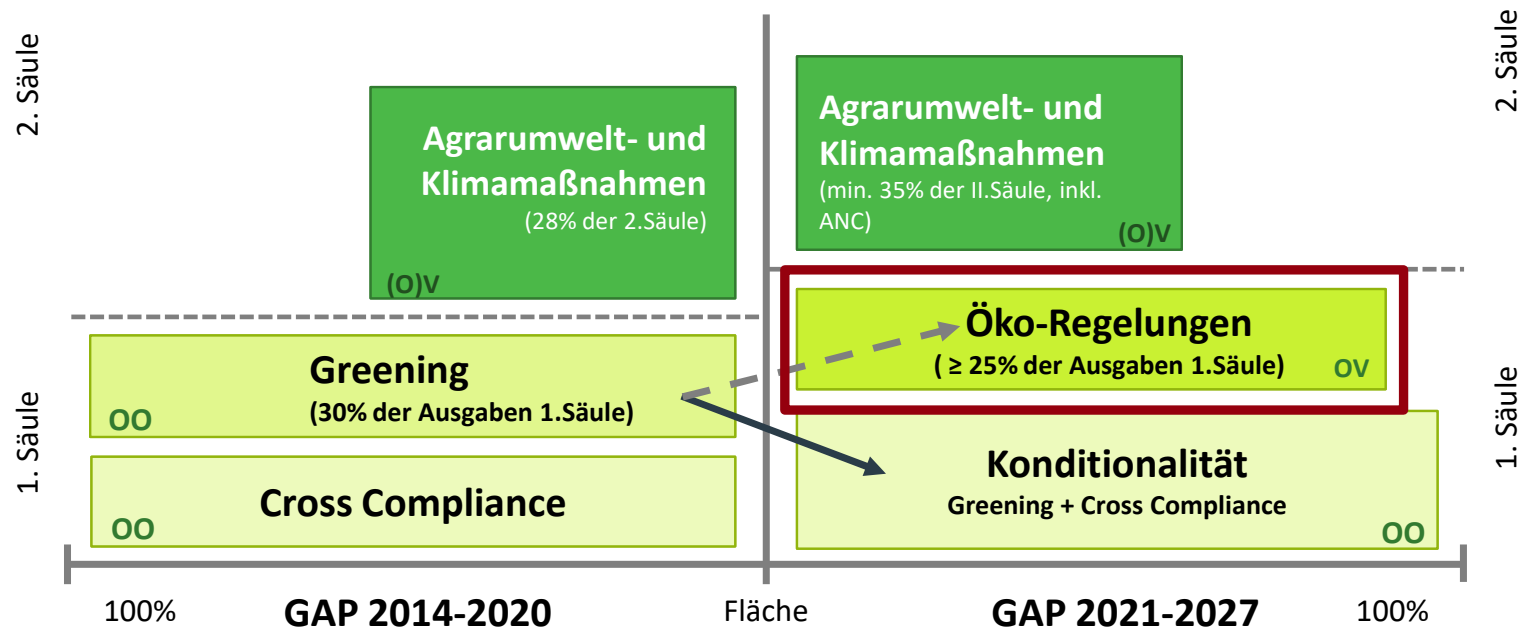


- Gemeinwohlprämie > kooperativer Ansatz
- Beratungsbasiertes System
- Weitere konkrete Ideen:
 - Maßnahmen
 - Vereinfachung von Dokumentation & Verwaltung
 - etc.



5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

GAP 2023-2027: Die neue grüne Architektur

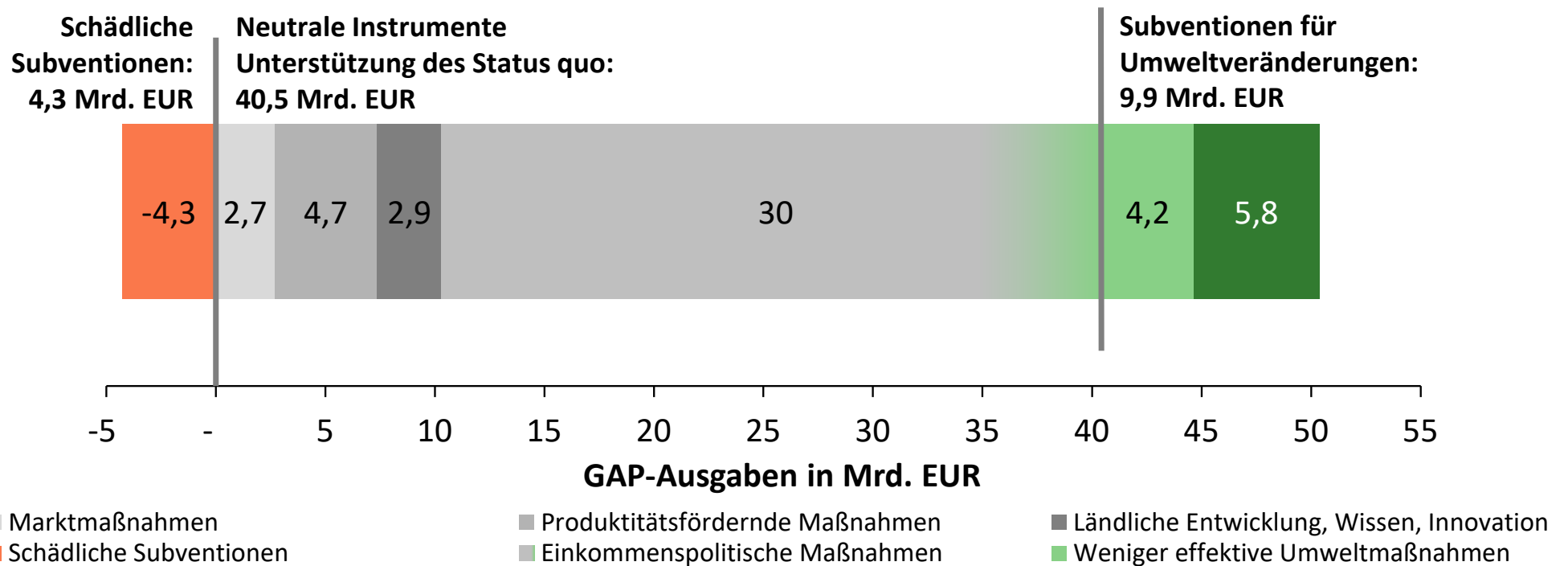


Quelle: eigene Darstellung, auch Pe'er et al., 2022, ConLetters | ANC = Zahlung für benachteiligte Gebiete, O = Verpflichtend, V = Freiwillig

5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Aktuelle Umweltwirkung der GAP-Ausgaben?

Wirkung der GAP-Ausgaben auf die Umwelt 2021

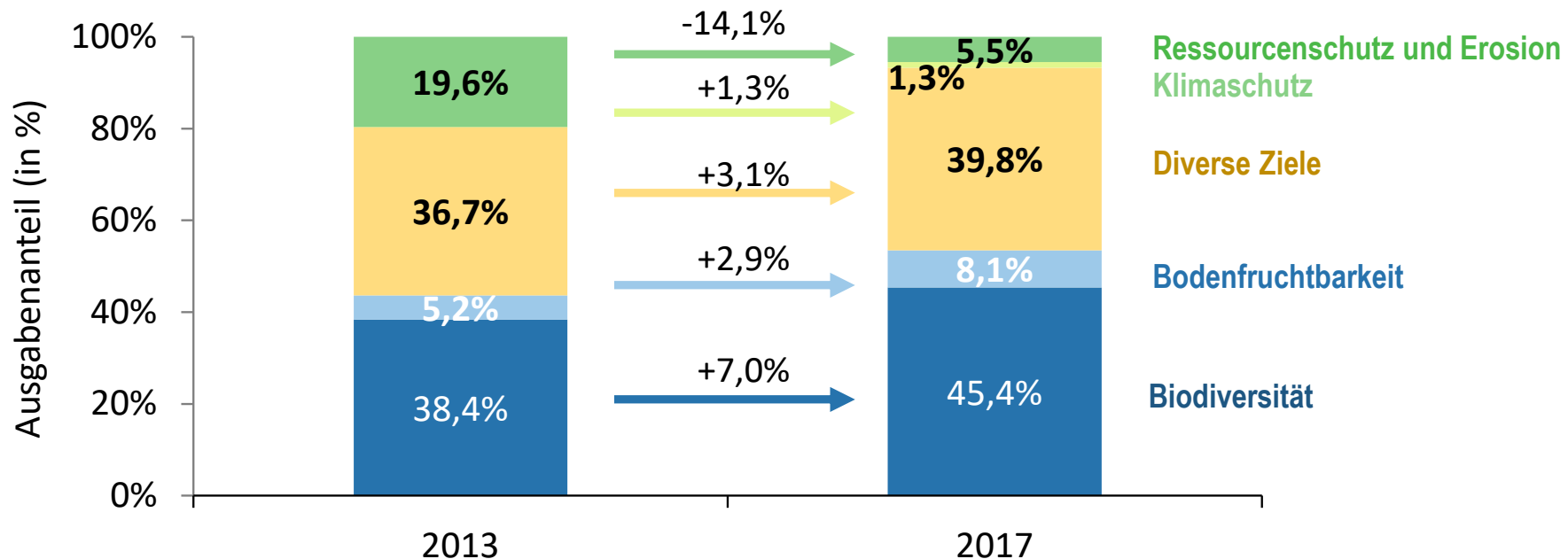


Quelle: Eigene Berechnung; Basierend auf EU-Haushaltszahlen 2021, Methode siehe Pe'er et al. 2019

5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Ziele der AUKM 2013 u. 2017: In Richtung Biodiversität...

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



Quelle: eigene Berechnung; basierend auf Maßnahmen in BB, HE, NW, NI, RP; SH; Siehe auch Röder et al. (2022): Evaluierung der GAP- Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In VeKoS-Daten der Bundesländer; Umweltbundesamt; S. 80; url: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-gap-reform-von-2013-aus-sicht-des>

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Prüfsteine für neue Fördermethoden

Neue Modelle für Agrarumweltförderung

- **Budgetäre Kosten und Transaktionskosten**
- **Motivation der Betriebe stärken** => Mehr „Ownership“
- **„Naturschutz als Betriebszweig“**
- **Fokus auf naturschutzfachliche Ziele**
- Die **Leistungen der Landwirtschaft** kommunizieren
- Für **Kommunikation** zwischen den Akteuren sorgen
- **Identifizieren von gemeinsamen Interessen**
Naturschutz, Landwirtschaft und Bürger/Konsument*innen

5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Prüfsteine für Gestaltung von Förderung

- **Teilnahme** an Fördermaßnahmen „ausbaufähig“
- **Motivation** der Landwirt*innen entscheidender Faktor
 - Bürokratie/ Recht/ Anlastungsrisiko, Ökonomische Anreize teilw. mangelhaft
 - Fokus auf den eigenen Betrieb, kaum Planung/Koordination auf Landschaftsebene
- **Effektivität** Umweltförderung ausbaufähig
 - Öko-Regelungen bisher wenig nachgefragt. AUKM mit verbesserter Tendenz (Röder et al. 2022)
 - **Verwaltungsaufwand:** zu hoch und gleichzeitig notwendig (WBAE 2019)
 - **Kooperativ & Naturschutzmanager** teilw. implementiert, **Punktemodell** wäre möglich
- **Landwirte-Demos:** Wirkung auf Agrarumweltmaßnahmen?
- **Wirkung der Mid-Term-Vereinfachung 2024:** Löst kein einziges Problem...
- **Nature Restoration Law:** Stärkerer Fokus auf Naturschutzgebiete notwendig

Danke für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Sebastian Lakner
Universität Rostock



@SebastianLakner



@sebastianlakner.bsky.social



<http://slakner.wordpress.com>

**Kooperativ-Blühfläche
bei Nörten-Hardenberg,
Süd-niedersachsen**

19. Juni 2024

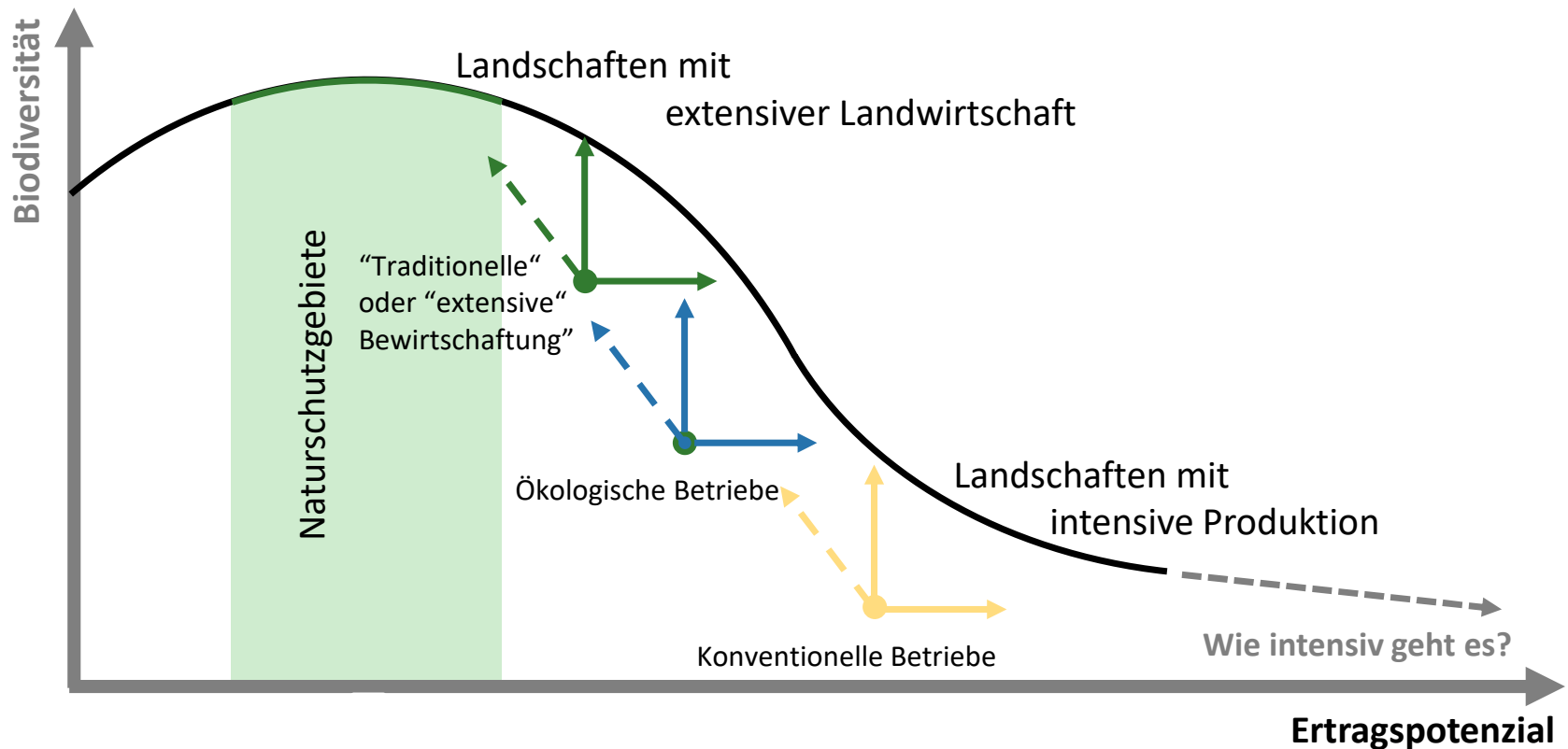
25

*lakner: Mehr Naturschutz wägen
Agroökologischer Handlungsbedarf*

Gliederung

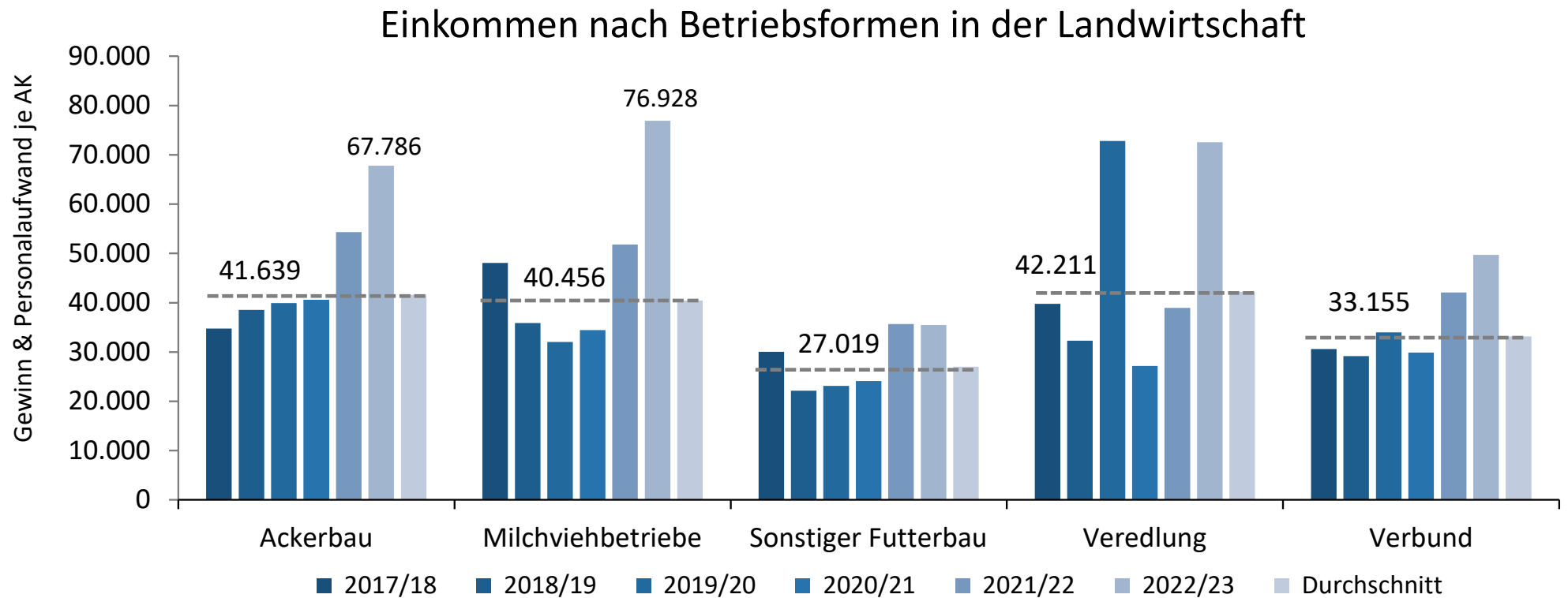
1. Einleitung
2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht
3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen
4. Welche innovative Fördermodelle gibt es?
5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht Zielkonflikte in der Biodiversitätsförderung



1. Einleitung

Einkommenssituation in der Landwirtschaft

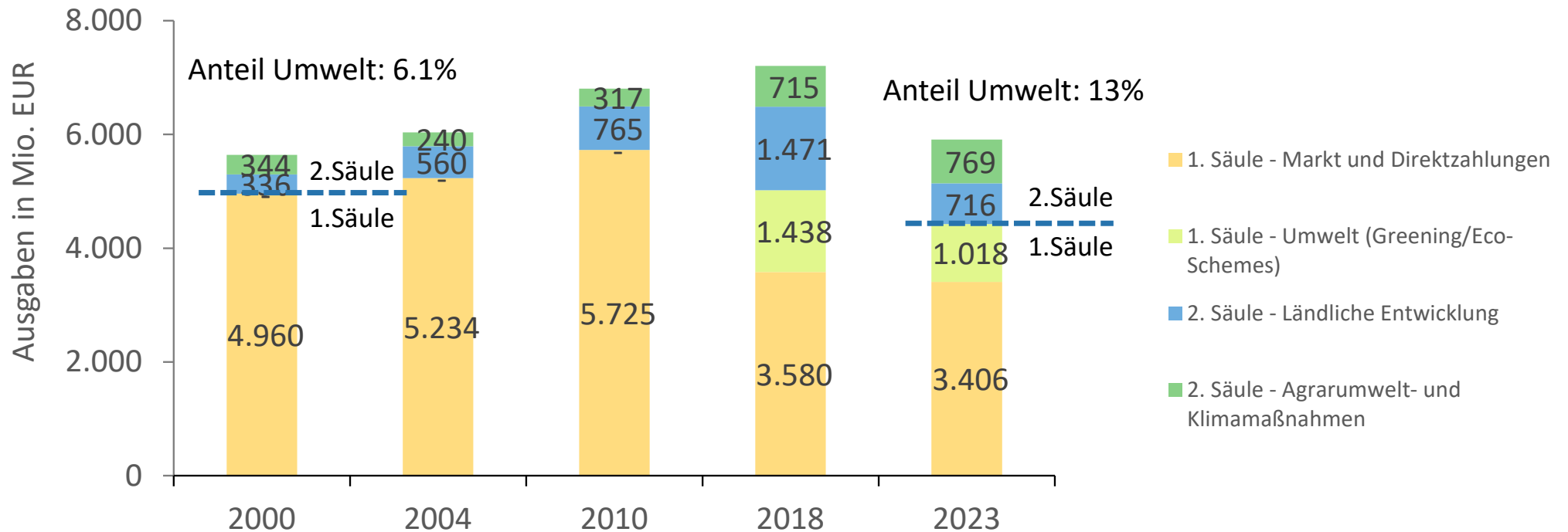


Quelle: eigene Berechnung nach Daten des BMEL 2024

5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

GAP-Reform(en): Ein Trend zu höheren Umweltausgaben?

Entwicklung der GAP-Umweltausgaben 2000-2023



Quelle: Eigene Berechnung; Daten des Stat. Jahrbuch Landwirtschaft 2001, 2005, 2011, 2020, sowie BMEL 2022, ohne Ko-Finanzierung; Lakner (2023): The Greening of Agricultural Policies in Germany – A case study, Studie für die FAO, Büro Osteuropa u Zentralasien, in Vorbereitung

4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Bewertung der Instrumente

	Effektivität	Effizienz	Motivation	Kommunikation
Kooperatives (holländisches) Modell	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
DVL-Punktemodell / Gemeinwohlprämie	✓✓	✓	✓✓✓	✓
Naturschutzmanager / Naturschutz-Beratung	✓✓✓	✓	✓✓	✓✓✓
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen	✓	✓✓	✓✓	(✓)
Ordnungsrecht / Konditionalität	–	✓	--	---

Quelle: Eigene subjektive Bewertung

5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Praktische Optionen für eine Verbesserung

- 1. Ausbau effektiver Förderprogramme
- 2. Ausbau Kohärenz mit Naturschutz (!)



- 3. Planung auf Landschaftsebene
- 4. Kollektive Förderung (Holländisches Modell)



- 5. Gemeinwohlprämie/Punktemodell (Deutscher Verband Landschaftspflege)



- 6. Ergebnis-orientierte Maßnahmen
- 7. Naturschutz Beratung



- 8. Die "Eh-Da-Flächen" oder Wegränder



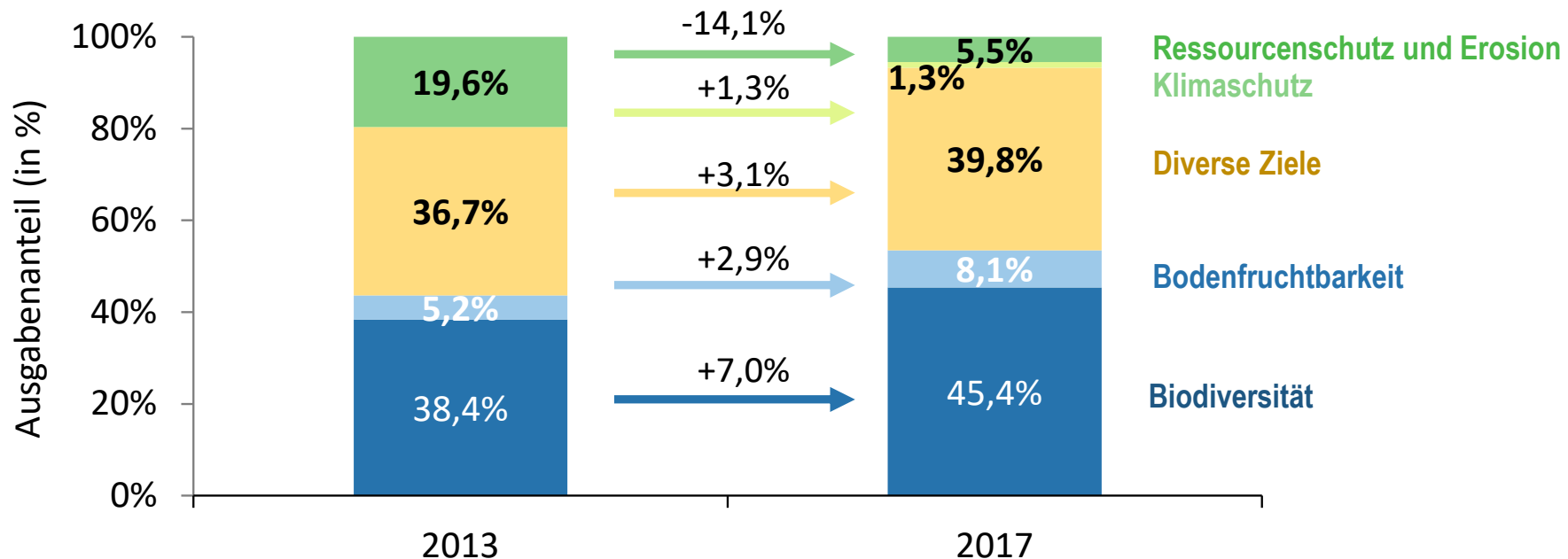
- 9. Ausbau des Marktes für naturschutzfreundliche Produkte



5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Ziele der AUKM 2013 u. 2017: In Richtung Biodiversität...

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



Quelle: eigene Berechnung; basierend auf Maßnahmen in BB, HE, NW, NI, RP; SH; Siehe auch Röder et al. (2022): Evaluierung der GAP- Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In VeKoS-Daten der Bundesländer; Umweltbundesamt; S. 80; url: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-gap-reform-von-2013-aus-sicht-des>

3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen Wirksamkeit für FFH-Umsetzung?

Tabelle: Geschätzte Einflussfaktoren auf die Umsetzungsentscheidung

Variable	Koeffizient	z-Wert	P> z	Koeffizient	z-value	P> z
	Kompromiss Variante (n = 70) ¹			Optimalvariante (n = 198) ²		
Konstante	1,5417***	1,67	0,095	4,5366***	5,25	0,000
Änderung Bewirtschaftung	- 1,5515***	- 1,82	0,068	- 3,8113***	- 4,83	0,000
Entwicklungsfläche ³	- 0,9007***	- 1,97	0,049	- 0,5350 n.s.	- 1,36	0,173
Hangneigung	0,0410***	2,02	0,043	- 0,0200 n.s.	- 0,98	0,328
Entfernung zum Betrieb	- 0,1326***	- 3,49	0,000	- 0,0853***	- 2,67	0,008
Dunkelgrüne AUKM⁴	1,3487***	2,05	0,040	1,1144***	1,82	0,069
Hellgrüne AUKM⁵	0,9816***	2,24	0,025	0,5471 n.s.	1,31	0,189
Ökolandbau AUKM	0,2297 n.s.	0,23	0,815	1,5271***	1,87	0,061

Dunkelgrüne Programme sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Akzeptanz und Umsetzung der FFH-Richtlinie. Voraussetzung ist auch die Einbeziehung der Akteure.

Quelle: Eigene Berechnung; n= 333; Lakner, S., Y. Zinngrebe, D. Koemle (2020): Combining management plans and payment schemes for targeted grassland conservation within the Habitats Directive in Saxony, Eastern Germany, Land Use Policy, 97, Artikel 104642; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104642>.

3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen

Beweidung als zentrale Nutzungsform

Anteil der Nutzungen mit Tieren auf FFH-Grünland

Tabelle: Nutzungsarten der Flachlandmähwiese (LRT 6510) in Sachsen

	FFH-Grünland	Wiese	Beweidung	Nachbeweidung	Landschaftspflege	Stilllegung
Fläche	655,73	264,43	272,17	99,33	19,80	14,05
Anteil (%)		40,3%	41,5%	15,1%	3,0%	2,1%

Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf 10 FFH-Managementplänen in Sachsen; Flachlandmähwiese LRT 6510, teilweise auch Bergmähwiesen LRT 6520

Problem:

- Die Arten werden einer **Wiesen**nutzung zugeordnet (z.B. Glatthaferwiese)
- In einigen Fällen wird eine **Nicht-Nutzung** beschrieben
- **Reine Mahdregime** werden (aus Kostengründen) von den Nutzern abgelehnt
- Teile der Wiesen werden in Landschaftspflege offen gehalten

3. Schlussfolgerungen

Prüfsteine für Gestaltung von Förderung

- **Teilnahme** an Fördermaßnahmen „ausbaufähig“
- **Motivation** der Landwirt*innen entscheidender Faktor
 - Bürokratie/ Recht/ Anlastungsrisiko
 - Ökonomische Anreize teilw. mangelhaft
 - Fokus auf den eigenen Betrieb, kaum Planung/Koordination auf Landschaftsebene
- **Effektivität** Umweltförderung ausbaufähig
 - Bisher Greening als Flaggschiff ohne große Wirkung
 - AUKM 2014-2020 in DE leicht verbessert => mehr Biodiversität (Röder et al. 2022)
 - **Verwaltungsaufwand:** zu hoch und gleichzeitig notwendig (WBAE 2019)
- **Wirkung der GAP-Reform 2023** schwer abschätzbar (Pe'er et al. 2022)
- **Neue, innovative Methoden** dringend notwendig

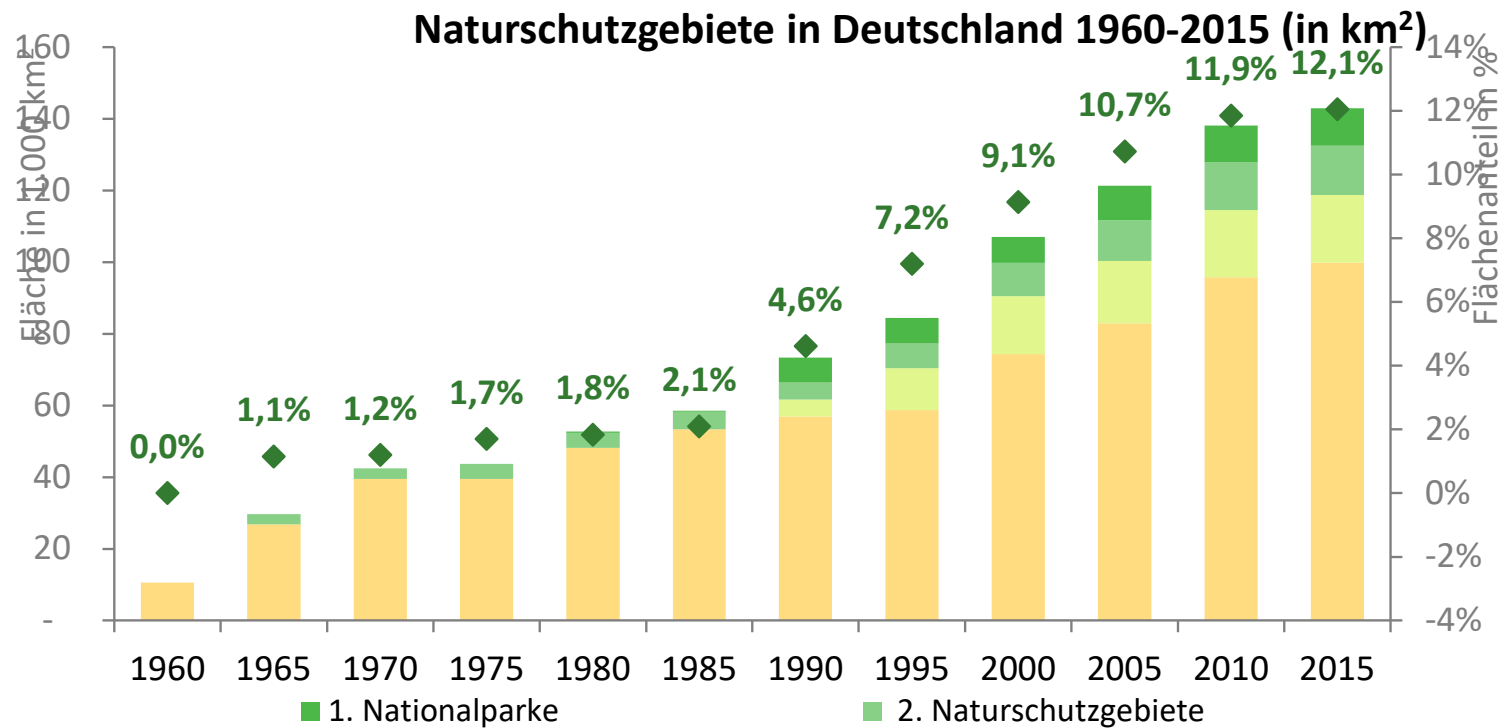
Tabelle 9.2: Schutzgebietskategorien und Umfang in Deutschland 2022

Schutzgebietstyp ¹⁾	Terrestrische Fläche (ha in 1.000)	Anteil an der Landfläche (in %)
FFH-Gebiete ²⁾	3.371	9,4
Vogelschutzgebiete ³⁾	4.048	11,3
Nationalparke ⁴⁾	208	0,6
Naturschutzgebiete ⁵⁾	1.439	4,0
Nationale Naturmonumente ⁶⁾	13	0,0
Biosphärenreservate ⁷⁾	1.343	3,8
Naturparke ⁸⁾	10.225	28,6
Landschaft sschutzgebiete ⁹⁾	10.080	28,2

Quelle: Lakner et al. 2024: Faktencheck Artenvielfalt, Kap. 9 Indirekte Treiber. Daten aus Deststis: Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft (BLE 2022; BMEL 2001; 2005; 2011);

2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht

Viel Fläche, ist doch alles prima...



Quelle: Eigene Berechnung u. Darstellung, Stat. Jahrbuch Statistik 1990: S.20; Stat. JB LW 1979: S.331, 1989: S.363, 2001: S.39, JB 2011: S.94
 Der Flächenanteil enthält nur den Flächenanteil der Schutzkategorien Nationalparke, Naturschutzgebiete und Biosphären-Reservate.