



Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland

Autoren: Karin Reiter (Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen)

Überblick										
Kurzbewertung / Rezension des Beitrags	Kritische Betrachtung der Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland auf das Biodiversitätsziel mittels der Auswertung von InVeKoS-Daten-Daten.									
Erfolgsbewertung laut Beitrag (+/o/-)	Wirtschaftlichkeit Dauergrünland	+		Erhaltung Biodiversität					O	
Ausblick/Empfehlung	<ul style="list-style-type: none"> • Programmierung der AGZ Grünland sollte auf die Förderung landwirtschaftlicher Einkommen ausgerichtet werden • Auf die (bisherige) Zuordnung in den Schwerpunktbereich Biodiversität sollte verzichtet werden. 									
Methode	qualitativ	Interviews		Fallstudien		Dokument-/Literaturanalyse		sonstiges		
		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
	quantitativ	Förder-/Projektdate		Deskriptive Analyse		Statistisches Modell		sonstiges		
		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
Zuordnung Spezifisches Ziel	01	02	03	04	05	06	07	08	09	QZ
						x				
Verfügbar unter	https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/01_2022_AGZ_He_V9.pdf									
Schlagworte	Grünland, Biodiversität, landwirtschaftliche Einkommen, Kulturlandschaft									

Kontext

Anknüpfend an vorherige Analysen der Ausgleichszulage (AGZ) für aus naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete zur Kompensation von Einkommensnachteilen, dauerhafter Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, Schutz der Umwelt und zum Agrarstrukturwandel und der Biodiversitätswirkung der AGZ geht dieser Bericht vertiefend der Frage nach, inwieweit die AGZ zur Erhaltung von Grünland beiträgt. Ausgangspunkt ist das im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen programmierte Biodiversitätsziel der AGZ, das als Schutz- und Erhaltungsziel von Dauergrünland spezifiziert ist. Bewertungsgegenstand ist die AGZ in der laufenden Förderperiode, konkret die Ausgestaltung der Förderung bis einschließlich 2018 (die alte Kulissenabgrenzung) sowie die der ersten Neuabgrenzung (2019 und 2020). Die Ausweitung der

Kulisse ab dem Förderjahr 2021 ist nicht Gegenstand der Untersuchung, da entsprechende Förderdaten zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vorliegen.

Methodische Herangehensweise

Der Untersuchungsansatz umfasst eine kurze literaturbasierte Übersicht über die Biodiversität des Grünlands. Die Flächenentwicklung der Ackerfläche und der landwirtschaftlich genutzten Fläche sowie des Dauergrünlands in Hessen von den 1970er Jahren bis 2019 basiert auf Daten der Bodennutzungshaupterhebung. Für detailliertere Analysen werden InVeKoS-Daten verwendet, die eine differenzierte Betrachtung der Flächenentwicklung innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse sowie die Verknüpfung mit Schutzgebietsdaten ermöglichen. Die Jahre 2018 und 2019 werden als Repräsentanten der AGZ-Förderung in der Altkulisse und bei vorläufiger Neuabgrenzung gewählt. Die Förderjahre 2019 und 2020 stellen einen Übergang dar und die Phasing-Out-Kulisse hat in diesen Jahren eine höhere Bedeutung als in der endgültigen Abgrenzung. Der Vergleich der in der Zielkulisse befindlichen Fläche und der tatsächlich geförderten Fläche in den Jahren 2018 und 2019 ermöglicht es, den Systemwechsel im Zuge der Neuabgrenzung zu untersuchen.

Zentrale Ergebnisse

Das Grünland in Hessen leistet einen sehr wichtigen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften. Die Ausgleichszulage soll entsprechend ihrer Zielsetzung zur Erhaltung von grünlandgeprägten Kulturlandschaften beitragen, indem einem weiteren Verlust von Grünland in diesen Regionen entgegengewirkt wird. Die Analysen zeigen jedoch, dass sich kein direkter Zusammenhang zwischen der quantitativen Entwicklung von Grünlandbeständen und der AGZ-Förderung feststellen lässt. Auch konnte gezeigt werden, dass die vorhandenen Regelungslücken des Greenings zum Grünlanderhalt nicht durch die Ausgleichszahlung geschlossen werden. Die AGZ-Zahlung ist nicht an inhaltliche und gegebenenfalls kostenverursachende Förderbedingungen gebunden. Demnach trägt die AGZ-Zahlung direkt zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Dauergrünlands (DGL) in der Kulisse bei. In der Kulisse befinden sich rund 71% des hessischen DGL (2018). Aufgabebenen im Sinne der Sozialbranche lassen sich – wenn überhaupt – nur für einen sehr deutlich kleineren Anteil vermuten.

Die Zielverfehlung der AGZ im Hinblick auf ihren Wirkungsbeitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität ist struktureller Natur und begründet sich in der unzureichenden Verankerung der AGZ in der Förderpolitik der 2. Säule der Förderpolitik 2014 bis 2020. Die Belegung der AGZ mit Biodiversitätszielen im hessischen EPLR ist der EU-KOM geschuldet, die eine Zuordnung der Ausgleichszulage zum Schwerpunktbereich 4A Biodiversität vorgab. Unter der Vorgabe, die AGZ dem SPB 4A zuordnen zu müssen, konnte die AGZ nicht konsistent in die Interventionslogik des EPLR Hessen eingebunden werden. Das betrifft sowohl die inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, die an die Vorgaben des Art. 31 der ELER-VO gebunden ist, als auch den Zuschnitt der Förderkulisse. Letztlich ist die AGZ in Hessen wie auch in Gesamtdeutschland in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und auch bzgl. des Kulissenzuschnitts auf den Ausgleich von Einkommensverlusten von Betrieben ausgerichtet, die in den benachteiligten Gebieten wirtschaften.

Diskussion und Empfehlungen

Die Empfehlung an das Land Hessen und die EU-KOM (und für die zukünftige Planung des bundesweiten GAP-Strategieplans auch an den BUND) lautet, die AGZ so auszugestalten, dass es den (bisher impliziten) Zielsetzungen der Förderung landwirtschaftlicher Einkommen gerecht werden kann. Eine zukünftige Programmierung sollte auf ein nicht zu bedienendes Biodiversitätsziel verzichten.