



**Europäischer Ausschuss  
der Regionen**

**NAT-VI/039**

**136. Plenartagung, 7.-9. Oktober 2019**

## **STELLUNGNAHME**

### **Pastoralismus**

#### **DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN**

- fordert, den Pastoralismus und die extensive und nachhaltige Viehzucht bei der Neuausrichtung der GAP-Beihilfen stärker zu berücksichtigen;
- begrüßt die Vorschläge des AGRI-Ausschusses des Europäischen Parlaments, die Anerkennung von Weideflächen mit Büschen und Bäumen als über Basisprämien förderfähige landwirtschaftlich genutzte Flächen zu ermöglichen und die Förderung der Anschaffung von Hunden zum Schutz von Nutztieren vor Großraubtieren durch den ELER beizubehalten;
- unterstützt den Vorschlag des ENVI-Ausschusses des Europäischen Parlaments, mit dem Grenzwerte für die Besatzdichte in landwirtschaftlichen Betrieben festgelegt und die Subventionen für Betriebe, die diese Grenzwerte überschreiten, begrenzt werden sollen;
- ruft die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften auf, Investitionen in Weidegebieten zu tätigen, die oft für Maschinen unzugänglich sind, die Bewirtschaftung land- und naturweidewirtschaftlicher Flächen auf lokaler Ebene zu unterstützen, den Zugang zu Grund und Boden für Weideviehzüchter zu erleichtern sowie Fördersysteme zu schaffen, die auf die kollektive Verwaltung zugeschnitten sind;
- fordert, dass die Angabe „Milch, Käse und Fleisch aus Weidehaltung“ auf Erzeugnisse beschränkt wird, die garantieren, dass sich die Tiere in der Weidesaison zu über 80 % auf Weideflächen ernähren;
- verlangt, dass sich die Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt auf einen neuen spezifischen Artenschutzfonds stützt;
- ruft die Kommission auf, die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Habitat-Richtlinie auf der Grundlage des nächsten Berichts über den Zustand der Natur im Jahr 2020 zu prüfen und sich hierbei auf die Ergebnisse des Aktionsplans für Menschen, Natur und Wirtschaft sowie den Erhaltungszustand der verschiedenen Arten und Habitate zu stützen;
- plädiert dafür, dass die EU eine ambitionierte Strategie für den Schutz des Waldes gegen Brände durch die Förderung der Präsenz der Herden in den Wäldern und Heideflächen entwickelt;
- fordert die EU zur Förderung der Berufe auf, die im Zusammenhang mit der Naturweidewirtschaft stehen.

Berichterstatter

**Jacques Blanc (FR/EVP)**

Bürgermeister von La Canourgue

Referenzdokument

## Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Pastoralismus

### I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

#### DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. hält die Bewahrung der Naturweidewirtschaft (Pastoralismus) für eine notwendige Voraussetzung für die Beibehaltung der Landwirtschaft in allen Regionen und die Erhaltung eines lebendigen ländlichen Gefüges, um das im Vertrag von Lissabon verankerte Ziel des territorialen Zusammenhalts zu verwirklichen, aber auch um unsere Ziele im Hinblick auf den Schutz der Umwelt, des Klimas und der biologischen Vielfalt zu erreichen;
2. erinnert daran, dass der Fortbestand des Pastoralismus aufgrund verschiedener Probleme bedroht ist. Es wäre müßig, eine Rangfolge der Schwierigkeiten zu ermitteln, die in den jeweiligen Regionen auch unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Allerdings können bestimmte Probleme für sich allein schon das Überleben des Pastoralismus in Frage stellen, etwa die mangelhafte Berücksichtigung seiner Besonderheit im Rahmen der Zuweisungen der GAP-Beihilfen (Busch- und Waldweiden, Mobilität, Allmenden, usw.), das ungünstige wirtschaftliche Umfeld, Konkurrenz um Land, Schwierigkeiten bei der Weitergabe von Fachkenntnissen, umweltschutztechnische Beschränkungen beim Weiden, Konkurrenz um die Nutzung der Weideflächen mit den anderen Nutzern (etwa zur Freizeitgestaltung), und schließlich die Bedrohung der Herden durch Großraubtiere;
3. fordert, den Pastoralismus und die extensive und nachhaltige Viehzucht bei der Neuausrichtung der GAP-Beihilfen stärker zu berücksichtigen, da diesen Formen der Viehzucht im Hinblick auf die ausgewogene Entwicklung der Gebiete und die Verwirklichung unserer Umwelt- und Klimaziele eine vorzügliche Rolle zukommt. Dies entspricht auch den Empfehlungen, die der Ausschuss in seiner Stellungnahme zur Reform der GAP formuliert hat;
4. begrüßt den Vorschlag des AGRI-Ausschusses des Europäischen Parlaments zu der Verordnung über die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden Strategiepläne, mit dem Artikel 4 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne geändert werden soll, um die Anerkennung von Weideflächen mit Büschen und Bäumen als über Basisprämien förderfähige landwirtschaftlich genutzte Flächen zu ermöglichen. Allerdings muss die endgültige Fassung dieses Artikels dahingehend überarbeitet werden, dass der Begriff „Weidefläche“ aufgenommen wird, auf der (z. B. unter den Bäumen) ggf. grasartige Futtermittel wachsen. Damit der Status der Weideflächen und ihre Beihilfefähigkeit deutlich wird, müssen die Weideflächen als von Dauergrünland zu unterscheidende landwirtschaftliche Fläche anerkannt werden. Die Weidefläche sollte definitorisch vom Dauergrünland abgegrenzt und in ihrer Definition jeglicher Verweis auf das notwendige Vorhandensein grasartiger Futtermittel weggelassen werden. Alle Arten von Dauergrünland und Weideflächen ließen sich dann unter dem Begriff „Dauerweideland“ zusammenfassen;

5. empfiehlt die uneingeschränkte Anerkennung der genutzten Weideflächen als landwirtschaftliche Nutzflächen in einem stabilen und sicheren Rechtsrahmen, der auch eine effektive Deckelung der GAP-Beihilfen wie für die anderen Branchen vorsieht;
6. erinnert daran, dass die pastorale Viehhaltung, die für die Fütterung des Viehs mit von selbst wachsenden Futtermitteln die natürliche Umwelt nutzt, sich gewisser Flexibilitäts- und Sicherheitsmargen bedient, um den klimatischen Unwägbarkeiten zu trotzen. So benötigen die Viehzüchter Flächen, die als „Pufferzonen“ bezeichnet werden, da sie nicht jedes Jahr genutzt werden können bzw. hochgradig unterschiedlich intensiv beweidet werden, die jedoch im Falle saisonbedingter Dürren benötigt werden. Hierbei handelt es sich im Allgemeinen um Heideland, Auengebiete und Wald. Der derzeit stattfindende Klimawandel vergrößert den Bedarf an solchen Flächen. In den Regelungen zur Anerkennung der Weideflächen in der ersten Säule sollte die Rechtssicherheit bezüglich der Nutzung dieser Flächen – die nicht jährlich stattfindet und die zum Zeitpunkt der Einreichung der GAP-Dossiers nicht absehbar ist – anerkannt und gewährleistet werden. Daneben werden im Pastoralismus agrarökologische Praktiken zum Austausch von Ökosystemleistungen entwickelt, indem ergänzend auch anderweitige landwirtschaftliche Flächen (insbesondere Reb- und Obstanlagen) genutzt werden, was dazu beiträgt, den Aufwand und den Einsatz mechanisierter Verfahren zu verringern. Rechtlich sichere Lösungen sollten von der europäischen Politik anerkannt, gefördert und gefunden werden, um die Entwicklung solcher Praktiken zu ermöglichen, bei denen der Viehzüchter die von einem anderen Landwirt gemeldeten Flächen nutzt. Außerdem werden im Pastoralismus Praktiken im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft entwickelt, die unter den Begriff „Silvopastoralismus“ (Waldweidewirtschaft) fallen und die sowohl für den Forst- als auch für den Landwirt von Nutzen sind. Die gemischte Nutzung dieser Flächen und diese Praktiken, die unter bestimmten Bedingungen in besonderem Maße zum Schutz des Waldes gegen Brände sowie zur Anpassung der Viehzucht an den Klimawandel beitragen und die der notwendigen Regenerierung und Produktivität der Wälder Rechnung tragen, müssen von der europäischen Politik anerkannt und gefördert werden;
7. unterstützt den Vorschlag des ENVI-Ausschusses des Europäischen Parlaments zur Verordnung über die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden Strategiepläne, mit dem Grenzwerte für die Besatzdichte in landwirtschaftlichen Betrieben festgelegt und die Subventionen für Betriebe, die diese Grenzwerte überschreiten, begrenzt werden sollen;
8. begrüßt den Vorschlag des AGRI-Ausschusses des Europäischen Parlaments, Artikel 68 dieser Verordnung dahingehend zu ändern, dass der ELER weiterhin die Anschaffung von Hunden zum Schutz von Nutztieren vor gemäß Habitat-Richtlinie geschützten Großraubtieren fördern kann;
9. verlangt, dass die Mitgliedstaaten mit Berggebieten eine integrierte Bergpolitik umsetzen müssen, in deren Rahmen ein erheblicher Teil der verfügbaren Instrumente (Zahlungen für naturbedingte Benachteiligungen, Beihilfen für benachteiligte Gebiete im Rahmen der zweiten Säule, spezifisches Unterprogramm für Berggebiete) gezielt eingesetzt wird und hierfür Mittel bereitgestellt werden, die der Größe dieser Gebiete entsprechen;

10. fordert die EU auf, die durch Viehzüchter und Waldbesitzer in Berggebieten und im Mittelmeerraum als lokale Wissensträger im Sinne des Weltbiodiversitätsrats (IPBES) erbrachten Ökosystemleistungen anzuerkennen und einen fairen Ausgleich für diese im Sinne des Wohlergehens der gesamten Bevölkerung erbrachten Ökosystemleistungen zu gewähren;
11. wünscht, dass jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit hat, bestimmte Maßnahmen der ersten Säule (Öko-Regelungen) und der zweiten Säule auf die gesamte Weidefläche und nicht nur auf die beihilfefähige Fläche anzuwenden. So müssen einige Maßnahmen, z. B. bestimmte lokale Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wie der Schutz des Waldes gegen Brände, für die gesamte Fläche gezahlt werden können;
12. schlägt zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in weniger begünstigten Gebieten und Gebieten mit bestimmten Nachteilen vor, die Zulage zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile in den Mitgliedstaaten, auf die dies zutrifft, obligatorisch zu machen;
13. fordert die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften auf, Investitionen in Weidegebieten zu tätigen, die oft für Maschinen unzugänglich sind. Der Aufbau von Infrastruktur (Unterkünfte für Hirten, Weidekoppeln, Umzäunungen, Einrichtung von Wasserstellen usw.), die Durchführung von Instandhaltungsarbeiten oder die Beseitigung von Gestrüpp sind für eine nachhaltige Bewirtschaftung dieser Gebiete unabdingbar;
14. ist der Ansicht, dass die Bewirtschaftung land- und naturweidewirtschaftlicher Flächen auf lokaler Ebene unterstützt werden muss. In den Fällen, in denen Grund und Boden unter vielen Eigentümern aufgeteilt ist, ist die Einrichtung einer geeigneten Organisation für Grundeigentümer ein unerlässlicher Bestandteil eines dynamischen Pastoralismus;
15. fordert die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften auf, den Zugang zu Grund und Boden für Weideviehzüchter zu erleichtern, insbesondere durch spezifische mehrjährige Vereinbarungen, mit denen den Viehzüchtern oder den Nutzerkollektiven das Recht auf eine ausschließlich pastorale Nutzung gewährt wird;
16. fordert die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften des Weiteren auf, Fördersysteme zu schaffen, die auf die kollektive Verwaltung zugeschnitten sind. Um die für die Nutzung der Naturweideflächen erforderliche Infrastruktur zu schaffen und für entsprechende Humanressourcen zu sorgen, mussten die Weideviehzüchter sehr früh neue Formen der kollektiven Organisation entwickeln, die Nutzungsarten ohne Beeinträchtigung des Eigentums betreffen. Diese erlauben den Zusammenschluss für die pastorale Nutzung von Privat- und Gemeindegrundstücken innerhalb eines bestimmten Gebiets und einer einzigen Verwaltungseinheit. Zudem sichern sie die Beziehungen zur Verwaltung und zu den verschiedenen Partnern bzw. Nutzern;

17. verlangt von der EU eine Förderung der Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Qualitätslabeln und der Schaffung eines Mehrwerts durch den Schutz hochwertiger Lebensmittel aus der Naturweidewirtschaft. So müssen die Mitgliedstaaten insbesondere dazu angehalten werden, die fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis aus Berggebieten“ zu benutzen, die es in den meisten Ländern noch nicht gibt, obwohl sie 2014 eingeführt wurde;
18. fordert, dass die Angabe „Milch, Käse und Fleisch aus Weidehaltung“ auf Erzeugnisse beschränkt wird, die garantieren, dass sich die Tiere in der Weidesaison zu über 80 % auf Weideflächen ernähren;
19. stellt fest, dass die Viehzüchter unter einem unlauteren Wettbewerb aufgrund von Billigeinfuhren leiden, die das Überleben des Pastoralismus in Europa gefährden. Dies führt dazu, dass die EU diesen Wettbewerb für die pastorale Viehzucht wie für andere Branchen durch Beihilfen ausgleicht. Die EU muss all ihren Einfluss als weltweit größter Importeur und Exporteur von Lebensmitteln geltend machen, um die Regeln des internationalen Agrarhandels (WTO, 1994) im Sinne gerechterer und solidarischerer Handelsbeziehungen entsprechend der Stellungnahme des Ausschusses zur GAP nach 2020 zu ändern;
20. begrüßt das vom Europäischen Parlament auf den Weg gebrachte und unterstützte Pilotprojekt, mit dem regionale Diskussionsplattformen zum Thema Wolf, Bär, Luchs und Vielfraß eingerichtet werden, um Konfliktsituationen zu bewältigen. Die Auswirkungen des Räubertums und des Schutzes der Herden müssen dort in vollem Umfang anerkannt und im Rahmen angemessener Bewirtschaftungspläne angegangen werden. Alle rechtlichen Regelungen müssen diskutiert werden, einschließlich derjenigen, die einen Abschuss erlauben, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Im Übrigen haben einige Regionen eigenständig Diskussionsplattformen ins Leben gerufen;
21. fordert eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Pastoralismus, um Ungereimtheiten infolge widersprüchlicher und für den europäischen Raum als Ganzes ungeeigneter Maßnahmen zu vermeiden;
22. verlangt, dass sich die Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt auf einen neuen spezifischen Artenschutzfonds stützt. Dieser Fonds sollte der Entschädigung für die durch Großraubtiere verursachten Schäden dienen, deren Kosten erheblich anschwellen, aber auch dem Schutz der Herden, für den ein immer größerer Anteil des ELER in Anspruch genommen werden kann, während diese Mittel jedoch stark gekürzt werden. In Ermangelung eines solchen neuen Fonds müssen die bestehenden Finanzinstrumente genutzt werden, und zwar ggf. auf regionaler sowie auf nationaler und EU-Ebene (etwa der ELER);
23. ruft die Kommission auf, die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Habitat-Richtlinie auf der Grundlage des nächsten Berichts über den Zustand der Natur im Jahr 2020 zu prüfen und sich hierbei auf die Ergebnisse des Aktionsplans für Menschen, Natur und Wirtschaft sowie den Erhaltungszustand der verschiedenen Arten und Habitate zu stützen. Im Zuge einer eventuellen Überarbeitung der Habitat-Richtlinie sollte eine künftige Änderung der Anhänge im Wege des Komitologieverfahrens ausgelotet werden, um sich rascher an die Entwicklung bestimmter Populationen anzupassen und den Schutzstatus nach Land oder Gebietseinheit zu lockern oder

zu verschärfen, wenn dies aufgrund einer positiven bzw. negativen Entwicklung der Populationen der geschützten Arten und der Bedrohung der pastoralen Aktivitäten gerechtfertigt ist;

24. fordert die Kommission auf, die Agrar- und Tierzuchtwissenschaften stärker in die wissenschaftlichen Studien zu integrieren, um politische Entscheidungen zu unterstützen. Diese müssen sich auf die besten verfügbaren Kenntnisse im Bereich der Natur-, Agrar- und Sozialwissenschaften sowie auf einen ausreichend breit angelegten und langfristigen Erfahrungsschatz stützen, um der Politik als Richtschnur dienen zu können. So sollten vor allem die besonderen Umstände der untersuchten Fälle in Bezug auf Pastoralismus und Großraubtiere präzisiert werden, um die örtlichen Gegebenheiten zu verstehen und zu prüfen, inwieweit die Beispiele für den Schutz der Herden und die Steuerung der Großraubtierpopulation funktionieren und möglicherweise die gemeinsame Reflexion und die Leitlinien in anderen Regionen bereichern können, und um Lehren aus den Schwierigkeiten und Misserfolgen mit dem Ziel zu ziehen, die Möglichkeiten einer Anpassung der europäischen Rechtsvorschriften und der notwendigen Maßnahmen an die Gegebenheiten vor Ort zu erweitern, damit die Raubtierpopulationen – insbesondere die des Wolfes – besser gesteuert werden können;
25. fordert die Kommission auf, die Erforschung der organoleptischen Eigenschaften von Erzeugnissen der Weidewirtschaft und der Weidetiere zu fördern;
26. plädiert dafür, dass die EU eine ambitionierte Strategie für den Schutz des Waldes gegen Brände durch die Förderung der Präsenz der Herden in den Wäldern und Heideflächen entwickelt, wofür deren Anerkennung als Produktionsstandort im Sinne der vorstehend genannten Anmerkungen erforderlich ist;
27. begrüßt das UNESCO-Projekt zum Thema Kulturerbe und die EU, mit dem die Hebelwirkung des Weltkulturerbes genutzt werden soll, um die wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit der ländlichen Gebiete in Europa zu stärken, und legt den europäischen Institutionen nahe, diese Initiative zu unterstützen. Die pastoralen Landschaften wurden bereits zum Welterbe erklärt, nicht nur als Kulturlandschaften, sondern auch als Reliktlandschaften oder repräsentative Sehenswürdigkeiten in Felslandschaften, wodurch die Anziehungskraft der entsprechenden Regionen auf Touristen erhöht wird;

28. fordert die EU zur Förderung der Berufe auf, die im Zusammenhang mit der Naturweidewirtschaft stehen. Die Staaten sollten die Arbeit des Weideviehzüchters und auch des Schäfers im Angestelltenverhältnis aufwerten und die Sichtbarkeit dieses Berufes innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft erhöhen. Durch eine bessere Ausbildung – insbesondere bezüglich des Führens von Weidetieren und der Überwachung ihrer Gesundheit, aber auch des Schutzes der Bestände und des Umgangs mit Schutzhunden sowie die Einführung von Mentoring mit erfahrenen Fachleuten – würde die Weitergabe von Fachwissen verbessert werden. Für die Schäfer sollten folgende Anreize ausgeweitet werden: Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf den Almen wie auch entlang der Triftwege (etwa im Mittelmeerraum), Investitionen in die Infrastruktur zur Schaffung angemessener Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Aufstellung von Tarifverträgen und die Schaffung von Jobbörsen zur Erleichterung der Suche nach Saisonarbeitskräften. In seiner Stellungnahme zum Thema „Innovation und Modernisierung der ländlichen Wirtschaft“ empfahl der Ausschuss der Regionen unter anderem, das Berufsbildungsangebot in ländlichen Gebieten zu modernisieren und an die globalen Wettbewerbsbedingungen und die Bedürfnisse der lokalen Unternehmen anzupassen, sowie die Mittel des ESF für die berufliche Bildung in ländlichen Gebieten, die derzeit sehr schwach ist, aufzustocken.

Brüssel, den 9. Oktober 2019

Der Präsident  
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Karl-Heinz LAMBERTZ

Der Generalsekretär ad interim  
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Pedro CERVILLA



## II. VERFAHREN

|  |  |
|--|--|
| <b>Titel</b>   | Pastoralismus  |
| <b>Referenzdokumente</b>                                       |  |
| <b>Rechtsgrundlage</b>   | Artikel 307 Absatz 4 AEUV                              |
| <b>Geschäftsordnungsgrundlage</b>                              | Initiativstellungnahme                                 |
| <b>Befassung durch den Rat/das EP/Schreiben der Kommission</b> |  |
| <b>Beschluss des Präsidiums</b>                                | 4. Dezember 2018                                       |
| <b>Zuständige Fachkommission</b>                               | Fachkommission für natürliche Ressourcen               |
| <b>Berichterstatter</b>  | Jacques BLANC (FR/EVP), Bürgermeister von La Canourgue |
| <b>Analysevermerk</b>  | März 2019  |
| <b>Prüfung in der Fachkommission</b>                           | 17. Juni 2019  |
| <b>Annahme in der Fachkommission</b>                           | 17. Juni 2019  |
| <b>Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission</b>           | mehrheitlich angenommen                                |
| <b>Verabschiedung im Plenum</b>                                | 9. Oktober 2019  |
| <b>Frühere Stellungnahmen des AdR</b>                          |  |
| <b>Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle</b>     |  |