

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Ernährung,  
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache  
17(10)983-F

ÖA am 22.10.2012

15.10.2012

Stellungnahme des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung e.V.

für die

78. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

**„GAP-Reform“**

am Montag, dem 22. Oktober 2012  
von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr  
in Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
Sitzungssaal 3.101

Müncheberg, 16. Oktober 2012

**Anhörung im Bundestag am 22. Oktober 2012  
zur GAP-Reform 2014**

Antworten des ZALF zu ausgewählten Fragen der Fraktionen.

erarbeitet von:

Dr. G. Berger, Dr. M. Glemnitz, Dr. C. Gutzler, S. Hecker, Dr. B. Matzdorf, Prof. Dr. K. Müller, M. Reutter, Dr. A. Werner; 15.10.2012)

*Vorbemerkungen*

Das angestrebte *Greening* der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik entspricht den internationalen und europäischen Forderungen und Verträgen (CBD, Rio) zum Schutz der biologischen Vielfalt und zum Schutz unserer Lebensumwelt. Die zunehmend globale agrarische und forstliche Landnutzung gilt als eine der wesentlichen Ursachen für den anhaltenden Artenschwund weltweit (Millenium Assessment, TEEB). Entsprechende Schutzmaßnahmen auch im Rahmen der Agrarpolitik sind längst überfällig bzw. bereits Gegenstand der Nationalen Biodiversitätsstrategie BMU 2007. Gemäß dem Grundsatz „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ muss auch in der europäischen Agrarpolitik ein entsprechender Strategiewandel vollzogen und in einem angepassten und zeitlich gestaffelten Konzept umgesetzt werden. Die bisherige Agrarpolitik konnte weder den landwirtschaftlichen Strukturwandel in Mitteleuropa aufhalten noch die angestrebten ökologischen sowie sozialen Ziele erfüllen.

Das *Greening* der gemeinsamen Agrarpolitik (CAP) ist daher von entscheidender Bedeutung. Scheitert die angestrebte Ökologisierung in der laufenden CAP-Reform oder wird sie nur ungenügend konzipiert und umgesetzt, sind zukünftig erhebliche Nachteile für die gesamte

europäische Agrarpolitik zu erwarten: Mangelnde Akzeptanz der Landwirtschaft in der Gesellschaft, fehlende Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft für Flächenprämie und Ausgleichszahlungen, schwindendes Vertrauen in Politik und den landwirtschaftlichen Sektor.

Die Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) bewertet die Reformvorschläge und die aktuelle Diskussion auch aus Sicht des ZALF zutreffend. Weitgehend identische oder zumindest ähnliche Empfehlungen und Bewertungen ergeben sich aus dem unter Mitarbeit des ZALF durchgeführten BfN-F&E-Vorhabens „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele“, welche vom BfN zur Zeit unter dem Titel „Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014: Perspektiven für mehr Biodiversitäts- und Umweltleistungen der Landwirtschaft“ veröffentlicht werden. Wir setzen im Folgenden sowohl die von der KLU als auch vom BfN gegebenen Hinweise zu den Vorschlägen zur CAP-Reform als bekannt voraus.

Das ZALF beantwortet diejenigen Fragen des Fragenkataloges, zu dem es wesentliche eigene Forschung aufweisen kann.

***Zu Frage 3: In welcher Höhe sollte aus Ihrer Sicht die Umschichtungsmöglichkeit von Finanzmitteln von der 1. in die 2. Säule ausgestaltet werden?***

Die geplanten ÖVF als Kernstück des *Greenings* verlangen ein Management, um tatsächlich einen entscheidenden Umweltbeitrag leisten zu können. Dieses sollte über die zweite Säule finanziert werden. Die Umsetzung der Managementmaßnahmen auf den ÖVF, auf Natura2000-Flächen und auf naturnahen Extensivgrünlandflächen erfordert die zweckgebundene Umschichtung von Finanzmitteln in Höhe von mindestens 15 % der Direktzahlungen von der 1. Säule in die 2. Säule („Maßnahmen von besonderem und übergreifendem europäischen Interesse“).

***Zu Frage 4: Wie bewerten Sie die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung des Greenings, und welche Änderungsvorschläge haben sie? Wo gibt es Abgrenzungsprobleme zur 2. Säule und wie können diese aufgelöst werden.***

Die Vorschläge wären ein Meilenstein in der europäischen Agrarpolitik - vorausgesetzt sie werden in der beabsichtigten Qualität umgesetzt. (Die Stellungnahme der KUL nennt spezielle Kritikpunkte bezüglich einer unzureichenden Berücksichtigung des Klimaschutzes.) Die Maßnahmen im Rahmen der 1. Säule können nicht primär durch Umweltqualitätsziele geprägt sein. Diese sind vorrangig durch die Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule zu gewährleisten.

Diese Agrarumweltmaßnahmen müssen allerdings stärker als bisher auf ein hohes Maß an Effektivität im Sinne erreichter Wirkungen ausgerichtet sein. Neben klassischen Agrarumweltmaßnahmen (volle Finanzierung der Verluste und Aufwendungen) sollte es unbedingt auch Maßnahmen geben, die als Top Up die Basismaßnahmen des *Greenings* mit eher niedrigen Zielansprüchen aufwerten und zu deutlicheren Wirkungen führen.

Beispiel: Eine einfache Stilllegungsfläche, die im Rahmen des *Greenings* anerkannt wird, kann durch zusätzliche Zahlung einer Top Up Prämie für ein differenziertes Naturschutzmanagement (wie bei *Naturschutzbrachen*) zu einer hoch wertvollen Fläche mit erheblicher Naturschutzleistung geführt werden. Dabei ist zu beachten, dass in diesem Fall die Kosten der Flächenbereitstellung bereits im Rahmen der *Greening*-Prämie abgegolten sind und somit lediglich Bewirtschaftungskosten, einschließlich Transaktionskosten, in einer solchen Agrarumweltmaßnahme zu zahlen wären (eine zusätzliche Anreizkomponente wäre gut).

Darüber hinaus ist die Verschmelzung von AUM (2. Säule) mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen in gemeinsamen Programmen extrem ergebnisschädlich, so z.B. in Brandenburg im Kulturlandschaftsprogramm. Die Gleichstellung von Maßnahmen zur 2. Säule mit reinen Naturschutzmaßnahmen in Schutzgebieten führt zu einer Konkurrenzsituation um finanzielle Mittel, die in der Regel zum Wegfall von Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen führt. In finanziell schwachen Regionen, die oftmals naturschutzfachlich reich ausgestattet sind, finden dann keine Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule auf landwirtschaftlichen Flächen mehr statt. (siehe z.B. bisherige Programme zu Segetalartenschutz, Randstreifen in Brandenburg).

Es spricht sehr viel dafür, dass die erste Säule weiterhin als ein Subventionsinstrument fungieren sollte, dessen Zahlungen primär dem Ziel des Einkommensausgleichs dienen. Subventionen im Sinne der oben diskutierten Zahlungen haben ihre politische Zielsetzung einer besseren Implementierung des Umweltrechtes in den EU Staaten zwar noch nicht zufriedenstellend erreicht, aber entscheidende Prozesse in den Ländern bereits in Gang gesetzt. Die Subventionen sollten daher nach 2013 nicht weiter mit der Umsetzung von EU-Umweltrechtlinien verknüpft.

Eine Honorierung für öffentliche Güter in der ersten Säule sollte weitgehend vermieden werden. Derartige Zahlungen sollten primär über die zweite Säule erfolgen oder / und ordnungsrechtlich eingefordert werden. Als temporäre Maßnahme können allerdings europaweit eine große Anzahl von Landwirten erreicht werden, indem in bestimmten Umfang auch Honorierungsinstrumente für ökologische Güter über die erste Säule finanziert werden. Diese Zahlungen sollten jedoch über die erste Säule nicht dauerhaft angelegt sein. Der Natur- und Umweltschutz sollte nicht vom Aufrechterhalten der ersten Säule abhängig gemacht werden.

### **Bewertung des aktuellen *Greenings***

Das *Greening* entfaltet seine Wirkung erst dann, wenn es von allen Landwirten und auf allen Flächen umgesetzt wird - insbesondere auch in den Intensivregionen, da hier die Biodiversitäts- und Umweltdefizite am deutlichsten ausgeprägt sind. Die Gewährung sämtlicher Direktzahlungen sollte daher an die Einhaltung der - über die gute fachliche Praxis und ordnungsrechtliche Fixierungen hinausgehenden - *Greening*-Verpflichtungen gebunden werden.

In der jetzigen Form des Reformkonzeptes sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Anbaupraxis in Deutschland zu erwarten: Die Anforderungen an die Diversifizierung der Fruchtfolgen sind sehr gering. Was als ökologische Vorrangfläche gewertet werden darf, ist nicht genau definiert, und Grünlandumbruch ist nach wie vor möglich. Vorrangflächen müssen überdies nur bei Ackerland, nicht bei Grünland ausgewiesen werden. Keine Anforderungen gibt es im Bereich Tierhaltung, Düngesaldo oder Produktion zur Reduzierung der Sojaimporte. Zielt die Reform auf eine Weiterentwicklung der Landwirtschaft als Erbringer von *Ecosystem Services*, sind stärkere Vorgaben erforderlich.

## ***Greening*-Bausteine im Detail**

### **1. Fruchtfolge**

Die Vorgabe des Minimums von 3 Kulturen je Betrieb wird kaum Verbesserungen bringen, eine Honorierung derselben halten wir für höchst kritisch. Zumindest in Deutschland besteht bereits die Vorgabe des Bundesbodenschutzgesetzes (§ 17 Gute fachliche Praxis). Sie basiert auf dem Grundsatz der nachhaltigen Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und der Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Zudem bestehen sehr enge Synergien z.B. zum Schutz der öffentlichen Güter Wasser und Klima. Die Fruchtfolge ist wahrscheinlich **das zentrale Mittel, um die Grundsätze des § 17 umzusetzen. Wenn sie honoriert wird, dann wird damit indirekt die Einhaltung der Grundsätze honoriert.** Wir halten es für notwendig, eine sinnvolle und angemessene Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze voranzutreiben und die im § 17 bereits genannte Beratung konsequent umzusetzen - dies umso mehr in aktuellen Belastungsgebieten. Eine Aufnahme der Forderung im *Greening* schafft daher zumindest für Deutschland Verwaltungsaufwand ohne Wirkung.

Hinzu kommt, dass neben den seit langem diskutierten Mängeln in Bezug auf die Fruchtfolge aktuell der verstärkte Mais- und (partiell auch) Rapsanbau zur Gewinnung von Bioenergie aus ökologischer Sicht massiv kritisiert wird. Will man diese negativen ökologischen Effekte mit dem *Greening* eindämmen, so mindert man die negativen Folgen der Honorierung des Instruments (EEG) mit einem anderen Instrument. Eine kohärente Steuerung müsste sehr klare Vorgaben für

den Anbau der Biomasse setzen. Neben den Forderungen an einzelne Betriebe ist die kumulative Wirkung im Raum entscheidend.

In Bezug auf die Biodiversitätsaspekte müsste in Deutschland § 5 des Bundesnaturschutzgesetzes prinzipiell die Möglichkeit bieten, wesentlichen negativen Entwicklungen entgegen zu wirken. Weitere pauschale Forderungen in Bezug auf die Fruchtfolge halten wir für wenig sinnvoll. Die Forderungen sollten in Bezug auf den Erhalt der Ressourcen gestellt werden und nicht in Bezug auf die Maßnahmen (Ergebnisorientierung). Anspruchsvolle Forderungen sind als Pauschalforderung für alle wenig sinnvoll - oder es muss klar sein, dass es sich bei den *Greening*-Auflagen nicht in vollem Umfang um wirkliche Leistungen, sondern auch um nicht honorierbare Mindestanforderungen handelt.

Definiert man „Umwelteffekte“ breiter, kann im Rahmen der Vorgaben von Mindestanforderungen zur Fruchtfolge auch das Argument „Eiweißblücke schließen“ von Bedeutung sein. Die Forderung eines Mindestanteils an Leguminosen wäre eine anspruchsvolle Forderung. Richtet man sie jedoch nur an Tierhaltungsbetriebe, wäre nur ein Teil der Betriebe/Fläche einbezogen, was damit nur bedingt hilfreich für ein *Greening* wäre - es würde sich vielmehr um eine schrittweise Anhebung des Standards handeln und wäre eher mit einer z.B. degressiv angelegten Ausgleichszahlung für Tierhaltungsbetriebe abzudecken.

## 2. Erhalt des Dauergrünlands

Im Bereich der *Greening*-Anforderung „Grünlanderhalt“ soll Grünlandumbruch auf Ausnahmefälle beschränkt und an eine Genehmigungspflicht geknüpft werden. Ein Schutz des Grünlands soll rückwirkend ab 2011 gelten. Um eine tatsächliche Steuerungswirkung gegenüber bereits geltendem Ordnungsrecht zu erreichen, wäre zu überlegen, ob ein bestimmter Anteil extensiv genutzt werden sollte - z.B. 20% der Grünlandfläche auf Betriebsebene. Die aus Naturschutzsicht notwendige Pflege dieser „Quasi-ÖVF“ müsste dann über Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich vergütet werden. Eine Honorierung ist notwendig, soweit eine spezifische Pflegeleistung erfolgt, z.B. um den besonderen Artenreichtum einer Fläche zu erhalten. Dazu müssen ausreichende Finanzmittel in der zweiten Säule zur Verfügung stehen.

## 3. Flächennutzung im Umweltinteresse/ ökologische Vorrangflächen (ÖVF)

Hier wird eine Forderung erhoben, die am ehesten als eine honorierbare Leistung oberhalb der Baseline angesehen werden kann sowie als ein Mittel zur Erreichung der im Bundesnaturschutzgesetz gesetzten Ziele. Dies bedeutet für viele Betriebe eine reale Veränderung. Nach dem aktuellen Vorschlag gehen hier vor allem die (Wieder)Einführung von

Brachen und ggf. die Ausweitung von Pufferstreifen oder Aufforstungsflächen über Cross Compliance hinaus.

Aus ökologischer Sicht sind reine Brachen jedoch selten Ziel führend. Ein geringes Mindestmanagement erhöht den Effekt und kann zudem die Akzeptanz aus landwirtschaftlicher Sicht fördern. Da ein Pflichtmanagement wenig erfolgversprechend ist, erscheint es als die beste Lösung, die Landwirte bei der Einführung der ÖVF bestmöglich zu begleiten, sie bei der Auswahl und Pflege der Flächen zu beraten, Ziele, Funktionen und Wert der ÖVF zu vermitteln. Es handelt sich dabei um eine „Anfangsinvestition“, die für die Effizienz der Zahlungen für die ÖVF als immens wichtig eingeschätzt wird. Da die ÖVF dazu beitragen sollen, die Europäischen Umweltziele und die Europäische Agrarpolitik besser in Einklang zu bringen, sollte über eine 100% EU Finanzierung des notwendigen Managements der ÖVF Flächen (nur des Pflegeaufwands) nachgedacht werden. Würde dies umgesetzt werden, könnten auch in Hohertragsstandorten umwelt- und naturschutzrelevante Maßnahmen greifen.

Betrachtet man die 30% Direktzahlungen wie eine Prämie der zweiten Säule, so wird hier im Verhältnis sehr viel Geld für die Bereitstellung von ökologischen Gütern pro ha gezahlt - würde man die *Greening*-Zahlungen von 30% der Flächenprämie als Honorierungsprämie für die Bereitstellung der ÖVP ansehen, entspräche dies bei einer angenommenen Flächenprämie von ca. 250 Euro einer Umweltprämie von ca. 1000 Euro zu zahlen. Stünden diese Prämien in der zweiten Säule zur Verfügung, würden auch „normale AUM“ die Hohertragsstandorte erreichen können. Folglich sollten die 30% Direktzahlungen direkt in die zweite Säule überführt werden.

**Zu Frage 5: Wie bewerten Sie die Kofinanzierungsmodalitäten für die 2. Säule?**

Die reduzierten Kofinanzierungssätze werden vor allem in den weniger wohlhabenden Bundesländern Einschnitte nach sich ziehen. Dies wird in diesen Bundesländern vermutlich dazu führen, dass nur noch GAK Maßnahmen angewendet werden und der Umfang der AUM weiter reduziert wird.

**Zur Frage 6: Wie müssen ihrer Ansicht nach die Maßnahmen des Greenings ausgestaltet werden, damit sie europaweit und in der Fläche eine signifikante ökologische Wirkung entfalten können, und wie bewerten Sie die Vorschläge zur Freistellung bestimmter Betriebe vom Greening (Kleinbetriebe, „Green by definition“)**

Das Greening besteht aus drei Komponenten: Fruchtfolgeanforderungen, ökologische Vorrangflächen sowie Erhalt von Dauergrünland. Bezüglich der bisher vorgegebenen Maximalanteile einer Fruchtart der Fruchtfolge ist keine Verbesserung der ökologischen Situation und der angestrebten Ziele zu erwarten.

Eine Fruchtfolge mit drei Kulturen, eine davon mit 70 % Anbauanteil, entspricht nicht der anerkannten landwirtschaftlichen Fruchtfolgeforschung. Würden Anbauanteile einer Kultur mit maximal 33% in der Fruchtfolge vorgegeben, wären dagegen positive Effekte für den Ressourcenschutz in Agrarlandschaften zu erwarten. Grundsätzlich wäre es jedoch besser, sich an den schlagspezifischen Anbaupausen der jeweiligen Kulturen zu orientieren und kulturspezifische Anbauanteile vorzugeben. Eine solche Maßnahme sollte jedoch eher Bestandteil der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft sein und nicht Grundlage für ein europaweites *Greening*.

Die Pflicht zur Schaffung von ökologischen Vorrangflächen muss zentraler Kern und wichtigste Maßnahme im angestrebten *Greening* sein. Ohne eine solche Verpflichtung ist eine Änderung im fortschreitenden landnutzungsbedingten Artenschwund in Europa nicht möglich!

Werden solche Flächen auf die notwendige Zielerreichung ausgelegt, können Sie einen substantiellen Beitrag vor allem zum Schutz der biologischen Vielfalt, aber auch für weitere Ziele wie Gewässerschutz etc. leisten. Wenngleich ein Anteil von 10 % wünschenswert wäre, ist auch bereits bei konsequent umgesetztem Flächenanteil von 7 % der Ackerfläche ein positiver Effekt zu erwarten (unter der Voraussetzung einer entsprechenden Flächenqualität). Eine wesentliche Gefahr besteht darin, dass schon durch andere Programme oder Initiativen entstandene Maßnahmen als ökologische Vorrangflächen angerechnet werden, die nicht oder nur sehr ungenügend den angestrebten Zielen dienen. Wären diese bisherigen Maßnahmen schon wirksam, würde der Artenschwund nicht fortschreiten. Auf diese Weise würde formal die Pflicht des *Greenings* erfüllt werden, die angestrebten Ziele jedoch nicht erreicht werden. Das würde langfristig das *Greening* insgesamt diskreditieren.

Für alle anrechenbaren Flächentypen sollten in ganz Europa verbindliche Mindestanforderungen vereinbart werden. Solche Anforderungen bestehen zum Beispiel darin, auf die Anwendung jeglicher Düngemittel - dauerhaft - zu verzichten oder auch bestimmte Ruheperioden der Bewirtschaftung festzulegen.

Der Erhalt von Dauergrünland ist aufgrund der oftmals wenig standortgerechten Ackernutzung zum Beispiel von entwässerten Hoch- oder Niedermooren eine ökologische Notwendigkeit und somit unabdingbar. Eine Gefahr besteht jedoch darin, dass noch vor dem angestrebten Stichtag in 2014 in größerem Umfang Grünland umgebrochen wird. Würden dann diese jüngst ungebrochenen



Grünlandflächen später als ökologische Vorrangflächen anerkannt und ggf. wiederbegrünt, resultieren praktisch keine positiven Umweltwirkungen.

Kleinbetriebe sind nicht grundsätzlich ökologisch günstiger als größere Betriebe. Ökologisch wirtschaftende Betriebe können, bezogen auf einzelne biologische Indikatoren als günstiger als konventionelle Betriebe beurteilt werden. Sie weisen aber bezüglich ihrer Produktionsweise und damit auch ihrer Leistungen für die biologische Vielfalt eine erhebliche Variabilität auf. Zudem stehen auch die ökologisch bewirtschafteten Betriebe unter einem erheblichen Rationalisierungsdruck, der keine Garantien bietet, dass die vielen bisher eher freiwillig entstandenen Leistungen für den Naturhaushalt weiter aufrecht werden. Da eine Differenzierung nach einzelnen Betrieben bzw. nach ihren ökologischen Leistungen kaum sinnvoll möglich ist, sollten letztlich auch die Anforderungen des *Greenings* für alle Betriebstypen gleichermaßen gelten.

Im Weiteren orientieren wir uns an der Stellungnahme der KLU:

- 1. Säule:
  - So wenig wie möglich Freistellung (nicht für Kleinbetriebe und auch nicht für Ökologischen Landbau)
  - Wenige, aber klare Regeln
  - Keine Übertragung/Vermarktung der Pflichten (siehe Handel mit Co2-Zertifikaten)
- 2. Säule:
  - Regionalisierung vor allem für die 2. Säule (Beispiel: Landscape Stewardship LSS, England)
  - Set von frei wählbaren Maßnahmen (Toolbox), Entscheidungsspielräume, welche Maßnahmen umgesetzt werden, bei Landwirten
  - Hier ist ein Handel mit Leistungen ggf. sinnvoll, um in den Gebieten mit den höchsten Potenzialen (Mittelgebirgslagen, extremstandorte, Erhalt vorhandener Strukturen (knicks)) auch die meisten Leistungen zu konzentrieren.

**Zur Frage 8:** *Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?*

Der Anbau von Leguminosen hat zahlreiche ökologische Vorteilswirkungen:

- Stickstofffixierung
- Verbesserung der Treibhausgasbilanzen
- Positive Habitataeffekte für: Avifauna; Blütenbesucher; Beikräuter; Phytophage Insekten

Allerdings sind diese auch an bestimmte Anbaubedingungen geknüpft. Diese positiven Wirkungen dürfen nicht durch andere ökologische Effekte konterkariert werden, die bei ungünstiger Integration der Leguminosen in den Gesamtbetrieb bzw. die Fruchtfolge entstehen könnten. So ist sicherzustellen, dass die Vor- und Nachfrüchte nicht stärker mit Stickstoff gedüngt werden als entsprechend dem Entzug angemessen ist (über N-Bilanz zu prüfen).

**Frage 8:** *Sollte der Anbau von Leguminosen im Zuge der GAP-Reform stärker gefördert werden und wenn ja, wie?*

Der hohe Import von Soja-Futtermitteln ist mit erheblichen Umweltbelastungen in den Erzeugerländern verbunden. Ein Anbau von Leguminosen kann helfen, die Eiweißversorgung aus inländischer Produktion zu erhöhen, Sojaimporte zu reduzieren und sich darüber hinaus positiv auf die Humusbilanz von Ackerböden auswirken. Denkbar wären Regelungen, dass bis 2020 ein jährlich steigender Anteil der im Betrieb verwendeten Futtermittel aus europäischer Erzeugung stammen muss.

**Frage 10:** *Wie bewerten Sie die im Legislativvorschlag zur ELER-Verordnung verankerten Instrumente bezüglich ihrer Tauglichkeit für die Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden-, und Wasserschutz, und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?*

Grundsätzlich enthält der ELER-Vorschlag Instrumente, die zur Bewältigung der Herausforderungen Klima-, Arten-, Boden- und Wasserschutz genutzt werden können. Die Kosten, der politische Wille und konkurrierende Ziele sind aus unserer Sicht entscheidend. **Verbesserungsbedarf sehen wir daher erstens in der finanziellen Ausstattung der zweiten Säule und zweitens in den strikten Vorgaben, den Maßnahmenumfang an den gesetzten, ökologischen Zielen auszurichten. Die Zielvorgaben sind entscheidend.** Auf Länderebene muss entschieden werden, wie die Ziele zu erreichen sind und welcher Beitrag durch die zweite Säule erreicht werden soll.

In Bezug auf Wasserschutz ist die Wasserrahmenrichtlinie, in Bezug auf den Artenschutz sind die FFH- und Vogelschutzrichtlinie wichtige Voraussetzungen. Soweit dies EU-Prioritäten sind, sollte auch ein prioritärer, zielgerichteter Einsatz der EU-Finanzmittel gewährleistet werden.

Das Ziel, den Artenverlust in der Agrarlandschaft aufzuhalten oder sogar umzukehren, ist jedoch nicht mit der Umsetzung der o.g. Richtlinien erreicht. Neben seltenen oder besonders wertvollen Arten und Lebensräumen ist sogar ein Abwärtstrend bei eigentlich gewöhnlichen und häufigen

Arten zu beobachten. Soweit europäische Agrarflächen eine Mindestausstattung an Artenvielfalt behalten sollen, sind hier weitere klare Forderungen wichtig. Mit der Einführung der Artenvielfaltsindikatoren (Feldvogelindikator und HNV-Indikator) als Ziel- und Wirkungsindikatoren für die EPLR wurden bereits wichtige Weichen gestellt. Eine zielgerichtete Ausrichtung der Maßnahmen auf den Erhalt und die Verbesserung der Artenvielfalt ist notwendig. Prinzipiell sollte das Greening hier messbar wirksam werden.

Zum Klimaschutz besteht von Seiten der EU noch keine klare Anforderung an die Landwirtschaft. Die Forderung im ELER-Vorschlag: „*Alle Prioritäten müssen den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen*“ sollte operationalisiert werden. Dabei besteht die Gefahr, dass die Anpassung deutlich mehr Gewicht erhält als die Vorsorge. Eine Mindestforderung als Beitrag zum Klimaschutz wäre daher ebenso wichtig.

Bodenschutz ist und sollte ein primäres Ziel der Bewirtschafter sein. Boden ist nur bedingt ein öffentliches Gut. Die Ernährungssicherung ist davon abhängig, Boden und seine landwirtschaftliche Nutzungsqualität zu erhalten. Da dies für alle primär für die landwirtschaftliche Produktion genutzten Flächen gilt, wurden wichtige Grundanforderungen in die Cross Compliance-Regelungen (CC) aufgenommen und sind zumindest in Deutschland fachrechtlich geregelt. Defizite sollen prinzipiell auch auf diesem Weg gelöst werden. Gerade CC als Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen ist für die Umsetzung des Bodenschutzes zumindest theoretisch geeignet. Ausnahme stellt der Moorschutz bzw. die Herausnahme von Moor- und Anmoorböden aus einer intensiven landwirtschaftlichen Produktion dar. Hier wird ohne (temporäre) Ausgleichszahlungen kaum eine Verbesserung der Situation zu erwarten sein. Im Prinzip ist die Herausnahme der Moor- und Anmoorböden aus einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung eine der wichtigsten Klimaschutz- und Wasserschutzmaßnahmen.

**Zur Frage 13:** *Wie bedeutsam ist aus Ihrer Sicht die Position der Kommission, das Greening für alle antragstellenden Betriebe zur Pflicht zu machen und für eine EU-weite Geltung zu sorgen und ist in dem Zusammenhang die Begrenzung bzw. der Anteil von 30 % der 1. Säulemittel richtig?*

Die angestrebten Schutzziele (biologische Vielfalt, Klimaschutz usw.) sind nicht an einzelne Betriebe bzw. Regionen gebunden. Wenngleich es regional unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bezüglich dieser Ziele gibt, sollte dennoch jeder antragstellende Betrieb einen Mindestbeitrag zur Erfüllung dieser Ziele leisten. Neben den in allen Agrarlandschaften

Europas zu berücksichtigenden allgemeinen Schutzziele entspricht dies auch der notwendigen Gleichbehandlung landwirtschaftlicher Betriebe. Auch einzelne spezifische Belange, zum Beispiel ein Biotopverbund, erfordern räumlich weit verteilte Schutzmaßnahmen.

Die Aussage, dass die biologische Vielfalt in landwirtschaftlich ungünstigen Landschaften besser geschützt werden könne als in produktiven Räumen, ist abzulehnen. In jedem Gebiet, auch in den landwirtschaftlichen Gunstgebieten Deutschlands, gibt es eine spezifische Biodiversität (z.B. Feldhamster oder Roter Milan auch in ‚typischen intensiv genutzten oder offenen Produktionslandschaften‘), die unmittelbar vor Ort geschützt werden muss und nicht in obig genannten Marginal-Landschaften erhalten werden kann.

Den Anteil auf 30% der Finanzmittel in der 1. Säule an das *Greening* zu binden, beinhaltet das Risiko, dass Betriebe auf diesen Teil der Prämienzahlung verzichten (sofern er nicht mit der Gesamtprämie der 1. Säule gekoppelt ist) und somit auch die Anforderungen des *Greening* nicht erfüllen müssen. Dieses Risiko besteht vor allem in den produktiven landwirtschaftlichen Gunstgebieten. Bei der gegenwärtigen Preisentwicklung besteht sogar bezüglich des Verzichtes auf die volle Prämie dieses Risiko, vor allem für leistungsfähige Betriebe in besonders produktiven Landschaften. Damit wäre das politische Ziel einer Verbesserung der Natur- und Umweltleistungen der Landwirtschaft in Europa nicht erreichbar.

Da auch die Agrarumweltmaßnahmen der EU-Mitgliedsländer bzw. der deutschen Bundesländer meist nur in den weniger landwirtschaftlich produktiven Gebieten und selten in den Gunstgebieten zur Anwendung kommen, besteht die Gefahr, dass es in den landwirtschaftlichen Gunstlagen nach Prämienverzicht grundsätzlich keine naturschutzfachlich relevanten Maßnahmen geben wird (also weder *Greening* noch AUM).

Eine flächendeckende Anwendung und Gleichstellung der Betriebe hinsichtlich der Teilnahme an den Maßnahmen ist extrem wichtig u.a. wegen der mit einer Nichtanwendung verbundenen Koppelwirkungen (zusätzliche Benachteiligung der teilnehmenden Betriebe).

Das Hauptproblem aus der Sicht der Biodiversität ist die Strukturarmut in den Agrarlandschaften. Für die Schaffung von Strukturen wie z.B. Hecken, Lerchenfenstern oder Blühstreifen sind keine besonderen Standortpotenziale notwendig. Solche Maßnahmen lassen sich überall realisieren. Insgesamt ist zu erwarten, dass die qualitativen Effekte (wertvolle Arten) in Marginalgebieten (aus der Sicht der Landwirtschaft) zwar stärker ausfallen, die Defizite in den Intensivlandschaften aber am stärksten sind. Hier dürften die relativen Zuwächse an Biodiversität ab der Erreichung gewisser Mindestniveaus (z.B. die 7 %) höher ausfallen.

Um das Verständnis bzw. die Akzeptanz der 1. Säule (als Mindeststandard) zu rechtfertigen, ist eine Beschränkung der Zahl der eingesetzten Instrumente sinnvoll, langfristig ist eher eine Fokussierung auf die 2. Säule anzustreben. Aus der Sicht der Biodiversität führt eine qualitativ undifferenzierte Erhöhung des Anteils an Strukturelementen bzw. extensiv genutzten Habitaten zu einer allgemeinen, unspezifischen Erhöhung der Biodiversität. Spezielle Effekte für z.B. Naturschutz oder Ökosystemleistungen verlangen stets spezifische Pflege- bzw. Managementmaßnahmen, die nur im Rahmen der zweiten Säule abzudecken sind. Hier kommen die wirklichen Effekte. Dort sollte deshalb auch das meiste Geld bereitgestellt und verwendet werden.

*Zur Frage 16: Berechnungen zeigen, dass es gerade für viehhaltende Betriebe ökonomisch Sinn machen kann, auf die Greening-Prämie zu verzichten, weil die Kosten für die Erfüllung der Greening-Auflagen die Höhe der Greening-Prämie übersteigen. Wie bewerten sie vor diesem Hintergrund die tatsächliche Lenkungswirkung der Greening-Maßnahmen für den Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft?*

Die ohnehin stattfindende Entwicklung bzw. Intensivierung in viehhaltenden Betrieben spiegelt dies tatsächlich wider. In diesen Fällen würden dann die angestrebten ökologischen-naturhaushaltsbezogenen Ziele lediglich durch Anwendung der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft erreichbar. Die damit in Verbindung stehenden Verordnungen und Regularien reichen aber nicht aus, um das Handeln der Landwirte so zu beeinflussen, dass die politischen Ziele erreicht werden (z.B. Beenden des landnutzungsbedingten Artenschwundes).

Es ist daher zu erwarten, dass ein Großteil der mit der CAP-Reform angestrebten ökologischen Effekte verloren geht, wenn viehhaltende Betrieb keinen Zwang oder Anreiz haben, am *Greening* teilzunehmen. Da Grünland und insbesondere extensiv genutztes Grünland eine Schlüsselposition für die Biodiversität in Agrarlandschaften - auf Grund der gegenüber Ackerflächen deutlich geringeren Störungsintensität bzw. -häufigkeit - einnimmt, wäre dies kontraproduktiv hinsichtlich der angestrebten ökologischen Ziele.

Eine „Ersatzlösung“ könnte darin liegen, das durch solche Fälle eingesparte Prämienvolumen unmittelbar zur Erreichung der angestrebten Ziele in der 2. Säule einzusetzen. Ergänzende Agrarumweltmaßnahmen (Top up) könnten auf ökologischen Vorrangflächen in der Region, jedoch in anderen Betrieben, mit diesen Einsparungen finanziert werden. Damit wäre unter Umständen sogar eine höhere Zielerreichung möglich, als durch die Ausrichtung der *Greening*-Prämie an viehhaltenden Betriebe. Allerdings müsste gesichert sein, dass die Bundesländer/Regionen in

diesen Fällen keine Co-Finanzierung (wie in AUM üblich) tragen müssen und die finanziellen Mittel in der jeweiligen Region eingesetzt werden.

Das Fehlen von konkreten Obergrenzen im Tierbesatz ist in diesem Zusammenhang sehr kritisch zu bewerten, weil dadurch die Wirksamkeit der mit der CAP-Reform angestrebten umweltpolitischen Ziele bzw. Ziele des Naturschutzes in Frage gestellt wird.

*Zur Frage 17: Die Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule ermöglichen einen viel genaueren Zuschnitt auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Greeningmaßnahmen in der 1. Säule wären hingegen in allen 27 EU Mitgliedstaaten ohne Berücksichtigung regional spezifischer Herausforderungen an den Umweltschutz umzusetzen. Wie bewerten Sie dies im Hinblick auf die finanzielle und ökologische Effizienz der Greening-Maßnahmen?*

Agrarumweltmaßnahmen sind grundsätzlich freiwillig und daher von ihren Effekten nur bedingt planbar. Daher stellt sich natürlich die Frage, ob und in welchem Umfang einige grundsätzliche Verbesserungen von Umweltleistungen über eine Koppelung an die erste Säule realisiert werden können bzw. sollen. Aus der Kofinanzierungsnotwendigkeit der AUM ergeben sich weitere Probleme. Die Höhe der Ausgleichszahlung von Agrarumweltmaßnahmen richtet sich immer nach den entgangenen Deckungsbeiträgen sowie den zusätzlichen, durch Planung und Durchführung der Maßnahmen entstehenden Kosten. Eine Chance auf die Erzielung von Gewinnen bieten Agrarumweltmaßnahmen derzeit formal nicht. Zusätzlich sind sie sehr teure Maßnahmen, vergleichsweise unflexibel und weisen eine Laufzeit von in der Regel fünf Jahren auf.

Auf der anderen Seite können Agrarumweltmaßnahmen - zumindest aus theoretischer Sicht - zielgenauer, effektiver und effizienter sein als über die erste Säule abgedeckte generelle Umweltauflagen. Aus Sicht der ökologischen Zielsetzungen wäre eine Umschichtung der 30% Direktzahlungen in die zweite Säule effizienter. Entscheidend für den Erfolg ist aber die konkrete Ausgestaltung der einzelnen AUM.

Wegen der steigenden Gewinnchancen der landwirtschaftlichen Produktion in volatilen Märkten sind Agrarumweltmaßnahmen derzeit immer weniger attraktiv für die landwirtschaftlichen Betriebe. Werden die Regeln der Agrarumweltmaßnahmen nicht reformiert und an diese neuen Bedingungen angepasst, besteht die Gefahr, dass Agrarumweltmaßnahmen mit dem Schutzziel biologische Vielfalt weiterhin nicht zur Anwendung kommen. Deshalb sind die Maßnahmen des *Greenings*, die eine Pflichtkomponente beinhalten, grundsätzlich zu unterstützen.

Bezüglich der Pflicht zur Schaffung ökologischer Vorrangflächen kann die Akzeptanz für eine mögliche Aufwertung dieser dann ohnehin vorhandenen Flächen durch Agrarumweltmaßnahmen (Top Up) erhöht werden.

Würden die gesamten Finanzmittel aus der 1. Säule in die Säule 2 umgeschichtet, dann würde die Gesellschaft die entsprechenden Leistungen, zum Beispiel die „**Produktion von biologischen Vielfalt**“ bei landwirtschaftlichen Betrieben „in Auftrag“ geben. Bei einem solchen Vorgehen würden Agrarumweltmaßnahmen in Konkurrenz zur Produktion von Marktfrüchten stehen und auch entsprechende Gewinnchancen bieten müssen.

Langfristig erscheint uns als Ziel führender Weg, alle Finanzmittel in die 2. Säule zu geben und dort gesellschaftlich erwünschte Leistungen gezielt nachzufragen. Dabei sollte es sich aber lediglich um eine Nachfrage von ökologischen Leistungen handeln, die über die ordnungsrechtlich fixierte gute fachliche Praxis hinausgehen (Gewässerschutz etc. sind Pflichtleistungen).

*Frage 22: In welcher Weise beeinflussen die Vorschläge von EU-Agrarkommissar Ciolos zu Kappung und Degression sowie zum Greening die Möglichkeiten der deutschen Landwirtschaft den beiden globalen Herausforderungen: a) der Produktion von Lebensmitteln und b) der Produktion von Biomasse für energetische Zwecke gerecht zu werden, und welche Auswirkungen haben sie auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte im internationalen Vergleich?*

Da in der vorliegenden Fassung keine einschneidenden Änderungen durch das Greening zu erwarten sind, sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die Lebensmittel-Produktion eher gering. Auch für die Anbaumöglichkeiten von Energiepflanzen ist keine Einschränkung abzusehen, da Deutschland bereits heute infolge nicht ausreichender Ackerflächen Netto-Importeur von Agrarprodukten ist und der Energiepflanzenanbau den Importbedarf lediglich verstärkt. Umgekehrt könnte es allerdings zu einer Steigerung der Bioenergieproduktion kommen, falls Kurzumtriebsplantagen als ökologische Vorrangflächen gewertet werden.

*Zur Frage 24: Welche Folgen wird neben den direkten Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftlichen Betriebe das Greening in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft haben (z.B. auf Betriebsstrukturen, Zulieferer, Pachtpreise bis hin zu Endverbraucherpreisen) und welche Mitnahmeeffekte sind zu befürchten?*

Die Landwirtschaft in Deutschland befindet sich seit langem in einem erheblichen Strukturwandel. Die Anzahl der Betriebe verringert sich kontinuierlich und die Betriebsgrößen, aber auch die

Schlaggrößen erhöhen sich dabei. Dieser Prozess dauert seit vielen Jahrzehnten an und ist durch keine CAP der vergangenen Perioden aufgehalten worden.

Landwirtschaftliche Betriebe, die wegen der *Greening*-Maßnahmen ihre Existenz aufgeben müssen, werden bereits seit längerem als nicht existenzfähig bezeichnet. Analysen zur Situation landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe machen deutlich, dass ca. 20 % in erheblichem Umfang Verluste ausweisen und betriebliches Eigenkapital verzehren. Weitere 30 % der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe haben eine schwach negative Eigenkapitalveränderung, zehren also ebenfalls betriebliches Kapital auf (Situationsbericht 2010/11, Deutscher Bauernverband, S. 194).

Pachtpreise ergeben sich aus Angebot und Nachfrage. Für einzelne Flächen mit Produktionseinschränkungen dürfte die Nachfrage tendenziell etwas sinken und sich für diese Flächen auch auf schwach sinkende, zumindest jedoch auf nicht steigende Pachtpreise auswirken.

Ökologische Vorrangflächen sollen 7 % der Ackerfläche ausmachen. Geht man davon aus, dass in den Landschaften Deutschlands zwischen 2 % und 5 % geeigneter Flächen bereits heute vorhanden sind, sind regional 2 %-5 % (3 % im Mittel) neuer Fläche anzulegen. Setzt man weiter voraus, dass Landwirte die unproduktiveren Areale ihrer Betriebe für ökologische Vorrangflächen in Anwendung bringen und diese oft ohnehin nur eine Produktivität von 40-80 % (60 % im Mittel) der Durchschnittsproduktivität aufweisen, dann wird das jährliche Naturalaufkommen in Deutschland wahrscheinlich um nur ca. 2-3 %, voraussichtlich sogar weniger reduziert. Dies ist eine marginale Veränderung und wird sich vermutlich kaum bei Produzenten, Zulieferern, Verarbeitern und Endverbrauchern sowie bezüglich des Weltmarktes auswirken. Von den anderen Maßnahmen im *Greening* sind keine Effekte zu erwarten.

Bei allen diesen Prozessen regelt sehr häufig die entsprechende Marktsituation auch die Verhaltensweisen der Landwirte: Bei steigender Nachfrage kann auch mit höheren Produktivitätssteigerungen auf der verbleibenden Fläche gerechnet werden.

Auch hier ist zwischen der 1. und 2. Säule zu unterscheiden. Die 1. Säule wird nur geringe indirekte Effekte haben. Mitnahmeeffekte sind auf der Ebene der Vermarkter und der Flächeneigentümer denkbar. Der 7%-Anteil für die ökologischen Vorrangflächen wird sich nur stark marginal im Marktaufkommen(und Marktpreisen) widerspiegeln, weil vor allem unrentable Flächen Eingang in das Programm finden / ausgewählt werden.

In der 2.Säule sind positive Effekte für die Anbieter von ökologischem Erfahrungswissen und Dienstleistungen denkbar. Dies ist allerdings nicht abschätzbar.



*Zur Frage 25: Wie bewerten Sie die Befürchtung, dass es durch die mit den Greening- bzw. ELER- Maßnahmen verbundene Steigerung der Extensivierung in der europäischen Landwirtschaft zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf den übrigen bewirtschafteten Flächen sowie in anderen Weltregionen kommt, deren negativen Umwelteffekte die postulierten positiven Effekte in Europa übersteigen?*

Mit, aber auch ohne *Greening* unterliegt die europäische, vor allem aber die deutsche Landwirtschaft bereits einer erheblichen Intensitätssteigerung. Diese ist vor allem ausgelöst durch: a) steigende Weltmarktpreise wegen gestiegener globaler Nachfrage und b) Förderung von Bioenergie im nationalen EEG. Das *Greening* wird wegen geringfügiger Produktionsverringering (2-3%, siehe Frage 24) vermutlich kaum den Weltmarktpreis beeinflussen. Andere Treiber, vor allem bezüglich des globalen Nahrungsmittel- und Energiebedarfs, sind diesbezüglich als viel bedeutsamer zu beurteilen. Eine zunehmende Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung ist daher auch ohne *Greening* zu erwarten.

Auch außerhalb der EU ist diese Tendenz zur Intensivierung nicht übersehbar, wenngleich Länder wie Brasilien im Vergleich zu den in der EU geplanten *Greening*-Maßnahmen deutlich restriktivere Maßnahmen zum Schutze des Naturhaushaltes verabschiedet haben. So müssen in Brasilien regional unterschiedlich zwischen 20 % und 80 % der Fläche eines Betriebes aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommen werden.

Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass es in anderen Regionen der Erde infolge einer „unregulierten“ Intensivierung der dortigen Produktion zu einer Überkompensation der positiven Umwelteffekte in Europa (und anderen restriktiv vorgehenden Ländern) kommt.