

# **„FÜR EINE ÖKOLOGISIERTE ERSTE UND EINE EFFIZIENTE ZWEITE SÄULE“**

**Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft  
am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der  
gemeinsamen Agrarpolitik**

## Impressum

**Herausgeber:** Umweltbundesamt  
Pressestelle  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau

**E-Mail:** [pressestelle@uba.de](mailto:pressestelle@uba.de)

**Internet:** [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

**Redaktion:** Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt - Fachgebiet II 2.8  
Knut Ehlers, Dietrich Schulz

**Autoren:** KLU-Mitglieder  
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,  
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Franz Makeschin, Heino von Meyer,  
Ulrich Peterwitz

**Stand:** Juli 2011

**Gestaltung:** UBA

**Titelfoto:** Mähdrescher © Shotshop / Monkey Business

## „Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU)  
zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

### Inhalt

Zusammenfassung .....	4
1 Landwirtschaft und Umwelt - die Rolle der europäischen Agrarpolitik .....	4
2 Die erste Säule .....	6
2.1 Fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik .....	7
2.1.1 Beschränkung des Stickstoffsaldos .....	7
2.1.2 Beschränkung der Tierbesatzdichte .....	8
2.1.3 Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten .....	9
2.1.4 Erhalt von Dauergrünland .....	9
2.1.5 Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen.....	10
2.2 Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die ersten Säule .....	11
2.3 Die Zukunft von Cross-Compliance .....	11
3 Die zweite Säule.....	12
4 Erfolgsindikatoren bis 2020 .....	14

## Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) soll Landwirte in die Lage versetzen, multifunktional zu wirtschaften, indem sie für solche Maßnahmen und Leistungen der Landwirte einen Ausgleich bzw. Anreiz schafft, die vom Markt nicht ausreichend abgegolten werden, nach denen aber gleichwohl eine gesellschaftliche Nachfrage besteht. Damit legt die GAP wesentliche Grundlagen dafür, die Landwirtschaft beim Erreichen der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele bis 2020 zu unterstützen<sup>1</sup>.

Die GAP steht derzeit vor einer weiteren Reformrunde, in der die Rahmenbedingungen für die Jahre 2014 bis 2020 festgelegt werden sollen. In einer Mitteilung der EU-Kommission vom November 2010 werden dafür drei grundsätzliche Optionen skizziert (weiter so – Begrünung – radikale Umstrukturierung). Die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) nimmt dazu Stellung unter der Prämisse, wie unter den aktuell diskutierten politischen Rahmenbedingungen unter Beibehaltung der Zweisäulenstruktur der Umweltschutz in der Agrarlandschaft wirkungsvoll verbessert werden kann.

Nicht zuletzt in Zeiten knapper Kassen bedarf es einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz für öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft. Die aktuelle GAP wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Die KLU fordert deshalb, den zukünftigen Einsatz öffentlicher Gelder ausschließlich an die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen zu koppeln.

Um dies innerhalb des politisch-realistischen Rahmens zu erreichen, ist die Einführung einer starken und verpflichtenden Ökologisierungskomponente innerhalb der 1. Säule (Direktzahlungen) erforderlich. Als Maßnahmen innerhalb dieser Komponente schlägt die KLU die Beschränkung des Stickstoffsaldos, die Beschränkung der Tierbesatzdichte, den Erhalt von Dauergrünland, die Beschränkung des maximalen Anteils einer Fruchtart auf Ackerstandorten und die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen vor. Darüber hinaus sind extensiv genutzte Grünlandflächen (Calluna- und Wacholderheiden, Almen) in das Fördersystem der 1. Säule zu integrieren.

Die Gelder der zukünftigen 2. Säule (ländliche Entwicklung, darunter die Agrar-Umweltmaßnahmen) sind zielorientierter und effizienter für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen einzusetzen. Sie sollten dabei vor allem regionale Besonderheiten hinsichtlich der naturräumlichen und agrarstrukturellen Gegebenheiten berücksichtigen.

Die anstehende GAP Reform wird zu angemessener Zeit eine Evaluierung des Erfolgs (im Sinne einer midterm review) benötigen. Für die Evaluierung schlägt die KLU sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele vor, die ökologische Rahmenbedingungen beschreiben, welche die europäische Landwirtschaft bis 2020 zu erreichen hat.

## 1 Landwirtschaft und Umwelt - die Rolle der europäischen Agrarpolitik

Die Landwirtschaft arbeitet in der Natur und mit der Natur. Daher trägt der Landwirt für den Schutz von Boden, Wasser, Luft und Artenvielfalt sowie den gesamten Naturhaushalt eine große Verantwortung. Dieser Verantwortung wird die Landwirtschaft trotz unbestreitbarer Fortschritte noch nicht im erforderlichen Umfang gerecht. Zwischen den gesellschaftlichen Ansprüchen, die an die Landwirtschaft bezüglich Umwelt- und Naturschutz, Kulturlandschaftser-

haltung etc. gestellt werden, und der täglichen Realität klafft eine erhebliche Lücke. Die Landwirtschaft ist heute eine wesentliche Ursache für die Eutrophierung und Versauerung natürlicher Ökosysteme, des Klimawandels und des Verlusts von Biodiversität.

Andererseits ist die Landwirtschaft in der EU selbst von sich ändernden Rahmenbedingungen betroffen: Von zunehmenden extremen Wetterereignissen infolge der Klimaänderungen, vom Preisdruck, der auf ihr lastet, von einer weltweiten Konkurrenz, die teilweise unter niedrigeren Umweltstandards produzieren kann. Sie muss einerseits Anstrengungen unternehmen, ihre negativen Umweltwirkungen zu reduzieren, andererseits soll und muss sie sich an den globalen Wandel anpassen.

Die europäische Landwirtschaft steht somit vor einer gewaltigen Herausforderung: Sie soll und muss in Zukunft die Versorgungssicherheit Europas sicherstellen, Nahrungsmittel und zunehmend auch Energie produzieren mit weniger Umweltwirkungen, bei zunehmender Unsicherheit der Preise und eingeschränkt durch Extremereignisse sowie den komplexen Wechselwirkungen von Umweltschäden, Klimawandel und dem Verlust an Biodiversität.

Die Landwirtschaft muss ferner nach den Vorgaben der EU einen wichtigen Beitrag leisten zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie, der Wasserrahmenrichtlinie, der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und des Klimaschutzes. Landwirten kommt dementsprechend keine reine Produktions-, sondern eine „multifunktionale Rolle“ im ländlichen Raum zu. Dies bedeutet, dass sie sich mit Aufgaben konfrontiert sehen, die sie zuerst einmal Geld kosten und ihnen keines einbringen, weil marktbezogene Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse die Leistungen der Landwirtschaft im Rahmen der Multifunktionalität eben nicht einschließen. Landwirte erwarten aus diesem Grund zu Recht, dass sie ein Einkommen erzielen, das sich zusammensetzt aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse am Markt und der Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen, die sie erbringen. Dazu braucht die Landwirtschaft die Unterstützung der Politik durch klare Rahmenbedingungen. Dies erfordert eine Kombination von verschiedenen Politiken und Instrumenten, Ordnungsrecht, Kontrollen, Anreizen und Förderung.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ein wichtiges Element des Politikportfolios, kann aber nicht alleine alle Herausforderungen lösen. Ziel der Agrarreform muss nach Ansicht der KLU sein, dass umweltfreundliche und sozial nachhaltige Produktionsweisen so gestärkt werden, dass sie konkurrenzfähig sind. Die Agrarreform muss die europäische Landwirtschaft bis 2020 auf ihrem Weg zu einer ressourcenschonenden, klimafreundlichen, effizienten, naturverträglichen, ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen, regional verankerten Produktionsform, die für die Bereitstellung öffentlicher Güter angemessen honoriert wird, einen entscheidenden Schritt voran bringen.

Im November 2010 hat die EU-Kommission drei Optionen skizziert, die unterschiedliche Reformpfade für die Agrarpolitik von 2013 bis 2020 beschreiben<sup>2</sup>. Die 1. Option hält im Wesentlichen an der bisherigen Praxis der Direktzahlungen fest, während Option 2 und Option 3 eine stärkere Fokussierung auf die öffentlichen Leistungen der Landwirte versprechen. Die Option 2 beinhaltet zu diesem Zweck eine Ökologisierungskomponente innerhalb der ersten Säule, während die 3. Option darauf abzielt, die Direktzahlungen einzustellen und Gelder für öffentliche Güter und zur Förderung benachteiligter Gebiete einzusetzen.

Gegen eine Ökologisierungskomponente in der 1. Säule wird von Kritikern<sup>3</sup> eingewandt, dass ihre Wirksamkeit durch die notwendige Breite und Allgemeinheit der Maßnahmen beschränkt und sie zu wenig zielgenau sei. Diese Einschätzung teilt die KLU grundsätzlich. Erst eine ziel-

orientierte, regional differenzierte Kombination mit Maßnahmen der 2. Säule kann hier signifikante Fortschritte bringen. In der Konsequenz würde das bedeuten, dass Option 3 vermutlich den am besten auf Ökosystemdienstleistungen zielgerichteten Ansatz böte. Es ist jedoch fraglich, ob es gelingt mit der Option 3 auch wirksame Maßnahmen in landwirtschaftlichen Intensivregionen umzusetzen. Der Vorschlag der KOM und die öffentliche Diskussion favorisieren die 2. Option, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt damit als einzige realistische und konsensfähige Variante zur Reform der GAP erscheint. Im Folgenden geht die KLU daher überwiegend auf die Option 2 ein.

Ob und wie viel „Begrünung“ der Agrarpolitik mit dieser 2. Option tatsächlich erreicht wird, hängt stark von der Ausgestaltung der Mindestanforderungen und Anreizstruktur ab. Aus diesem Grund entwirft die KLU im folgenden Vorschläge, wie die 1. Säule in Allgemeinen und hinsichtlich konkreter Maßnahmen gestaltet werden sollte (Abschnitt 2), welcher Reformbedarf im Bereich der 2. Säule besteht (Abschnitt 3) und letztlich anhand welcher Indikatoren eine Evaluierung der jetzigen Reform durchgeführt werden kann (Abschnitt 4).

## 2 Die erste Säule

Die Zahlungen aus der 1. Säule waren bisher im Wesentlichen historisch begründet und nicht ausreichend an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt. Die aktuelle Debatte zur EU-Agrarpolitik verdeutlicht, dass dies von weiten Kreisen zumindest erkannt wurde. Anstatt allerdings eine wirkliche Reform vorzunehmen und ein neues, kohärentes und in sich stimmiges Maßnahmenpaket zu schnüren (wie in Option 3 der KOM-Mitteilung dargestellt) wird für den Zeitraum 2013-2020 aller Voraussicht nach das derzeitige 2-Säulen-System aufrecht erhalten und dabei die Ökologisierung der 1. Säule angestrebt (Option 2 der KOM-Mitteilung). Die im Rahmen dieser Ökologisierungskomponente („greening“) durchzuführenden Maßnahmen sind aktuell Gegenstand der Diskussionen.

Ob sich die Ökologisierungskomponente, deren Anforderungen über die geltenden gesetzlichen Mindeststandards hinaus gehen, tatsächlich als der nötige Paradigmenwechsel erweist und zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz der GAP beitragen wird, ist aus Sicht der KLU davon abhängig, wie die Ökologisierungskomponente in die 1. Säule integriert wird und welche spezifischen Anforderungen und Maßnahmen an sie gekoppelt sind. Aus Sicht der KLU sind dafür folgende allgemeine Kriterien zu Grunde zu legen:

- **Die Durchführung der Ökologisierungsmaßnahmen muss zwingende Voraussetzung sein, um künftig Gelder aus der 1. Säule zu beziehen, also auch für den Erhalt der geplanten Basisprämie. Zur Zahlung einer von den Ökologisierungsmaßnahmen unabhängigen Basisprämie über die 1. Säule gibt es keine gesellschaftliche Rechtfertigung mehr.**
- **Ökologisierungsmaßnahmen sind vollständig umzusetzen. Alle Einzelkomponenten der Ökologisierung gehören zusammen und sind nicht substituierbar.**
- **Die Einhaltung der Ökologisierung ist jährlich als Voraussetzung für Zahlungen nachzuweisen.**
- **Die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Ökologisierungskomponente bringt für den Landwirt Opportunitätskosten mit sich. Diese**

sind bei der Honorierung zu berücksichtigen. Eine adäquate Entlohnung für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung ist ein ausschlaggebendes Kriterium, damit möglichst viele Landwirte – insbesondere auch solche in landwirtschaftlichen Gunst- und Intensivregionen – an den folgenden Maßnahmen teilnehmen.

- Die eingesetzten finanziellen Ressourcen für die 1. Säule müssen im Einklang mit ihrer Wirkung zur Bereitstellung und Sicherung öffentlicher Güter stehen.

Um die von der KOM angestrebte Ökologisierung der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen, bedarf es der Festlegung einfach kontrollierbarer und zieleffizienter Maßnahmen. Im Folgenden schlägt die KLU fünf Maßnahmen vor. Alle Maßnahmen haben gemeinsam, dass ihre Durchführung über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgeht. Dies ist aus Sicht der KLU zwingend notwendig ist, um eine Zahlung öffentlicher Gelder zu rechtfertigen. Ansonsten bedeutet die Reihenfolge ausdrücklich keine Gewichtung. Die KLU hält vielmehr substantielle Fortschritte auf allen genannten Gebieten für essentiell.

## 2.1 Fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

### 2.1.1 Beschränkung des Stickstoffsaldos

#### *Agrarökologische Relevanz:*

Der Stickstoff- (N)- Saldo ist ein integrativer Indikator der durch zahlreiche landwirtschaftliche Maßnahmen beeinflusst wird: die Betriebsstruktur (Tierbesatz, Fruchtfolge), die Düngungintensität, die Verfahrensgestaltung (Düngerapplikation). Der N-Saldo weist enge Beziehungen zu verschiedenen Umweltbereichen auf. Er beschreibt das Gesamtverlustpotential an reaktiven N-Verbindungen. Je höher der N-Saldo, umso größer ist die Gefahr umweltrelevanter N-Emissionen, die in verschiedenen Bereichen (Gewässer, Atmosphäre, naturnahe Biotope) wirksam werden.

**Indikator:** N-Saldo

**Zielwert:**  $\leq 50 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ LF}$

LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche

**Begründung:** Bei der Festlegung der tolerierbaren N-Verluste ( $50 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ LF}$ ) sind gleichermaßen die Umweltwirkungen (kritische Eintragsraten und -frachten), die ökonomischen Effekte (Ertrags- und Gewinnänderungen) sowie die Umsetzbarkeit (Ausgangssituation der Betriebe, N-Einsparpotential) zu beachten.

**Methode:** Es existieren sehr unterschiedliche Methoden der Stickstoffbilanzierung. Daher ist es notwendig, die Methode und die Bilanzparameter exakt zu definieren. Eine verbindliche, in der EU abgestimmte N-Bilanzmethode wird verwendet. Dafür bietet sich die Hoftorbilanz nach PARCOM an.

Alle relevanten Stickstoffflüsse und -formen (N-Inputs) müssen in der Bilanz erfasst werden, um das Gesamtpotenzial der N-Verluste bestimmen zu können. Ein „Schönrechnen“ der N-Bilanz durch Weglassen umweltbelastender oder nicht direkt düngewirksamer N-Flüsse wird dadurch verhindert. Nur die Festlegung eines maximalen N-Saldos auf Schlagebene ist quantitativ sicher wirksam, aber in der Umsetzung komplex. Die Hoftorbilanz setzt eine förderliche Randbedingung für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele.

### 2.1.2 Beschränkung der Tierbesatzdichte

#### *Agrarökologische Relevanz:*

Der Tierbesatz ist ein Indikator für die Flächenbindung der Tierhaltung und ein wesentlicher Einflussfaktor auf Nährstoffflüsse in Agrarökosystemen. Der Tierbesatz kennzeichnet die Gefahr von Nährstoffeinträgen in Gewässer (Nitrat) und Emissionen in die Luft (Ammoniak, Lachgas, Methan) sowie von Nährstoffakkumulationen (Phosphor) in Böden. In der EU kommt es regional zu hohen Tierkonzentrationen ( $>2,0$  DE ha<sup>-1</sup> LF), die Futterimporte erfordern (mit potenziell negativen Umweltwirkungen und Landnutzungsänderungen in den Erzeugerländern), zu überhöhten Phosphor- und Stickstoffsalden und geringer Nährstoffeffizienz beim Einsatz der Ausscheidungen als Wirtschaftsdünger führen. Durch die Emissionen kommt es zu negativen Effekten auf die biotische Umwelt (Nährstoffeinträge in naturnahe oligotrophe Ökosysteme, Eutrophierung, Verdrängung von Arten nährstoffarmer Biotope). Die Begrenzung der Tierbesatzdichte heißt noch nicht, dass der anfallende Wirtschaftsdünger wirklich auf der ganzen LF des Betriebs ausgebracht wird. Der Indikator ist aber eine allgemein förderliche Bedingung zur Unterstützung der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele, die konkrete Maßnahmen wie geschlossene Nährstoffkreisläufe und einen effizienten Einsatz von Wirtschaftsdüngern zur Reduzierung des Bedarfs an synthetischen Düngern erfordern.

**Indikator:** Tierbesatz

**Zielwert:**  $\leq 2,0$  DE ha<sup>-1</sup> LF.

DE = Dungeinheit = 80 kg jährlicher N Anfall in den tierischen Ausscheidungen.

**Begründung:** Wird ein Tierbesatz von  $2,0$  DE ha<sup>-1</sup> LF überschritten, ist es nicht mehr möglich, die anfallenden Nährstoffe effizient zu verwerten.  $2,0$  DE ha<sup>-1</sup> entsprechen einem Mindestnährstoffanfall von  $160$  kg N ha<sup>-1</sup>. Auf auswaschungsgefährdeten Standorten muss darüber hinaus ein Anbau von Zwischenfrüchten (catch crops) erfolgen, um eine N-Auswaschung während der Sickerwasserperiode zu verhindern.

**Methode:** Ein verbindlicher, in der EU abgestimmter, leistungsabhängiger DE-Schlüssel für alle relevanten Tierarten wird zur Berechnung verwendet. Ersatzweise wird der Schlüssel aus der deutschen TA Luft verwendet.

Die Bezugsfläche wird klar definiert (= nachgewiesene eigene landwirtschaftliche Nutzfläche). Eine Verrechnung mit Flächen anderer Betriebe erfordert den Nachweis der Abnahme organischer Dünger (Lieferverträge).

Der Tierbesatz ist einfach kontrollierbar (geringer Erfassungsaufwand, alle Daten sind in den Betrieben verfügbar).



### 2.1.3 Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten

***Agrarökologische Relevanz:***

Die Beschränkung des maximalen Anteils einer Fruchtart auf Ackerstandorten eines Betriebes zielt darauf ab, die Fruchtartendiversität zu fördern. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit und die Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe. Durch die Unterbrechung von Infektionszyklen kann der Pflanzenschutzmitteleinsatz reduziert und die Agrobiodiversität gefördert werden. In der Folge steigt auch die allgemeine Biodiversität.

***Indikator:*** Fruchtartenanteil

***Zielwert:*** ≤45 Prozent

***Begründung:*** Der Fruchtartenanteil charakterisiert die durchschnittliche Fruchtfolge eines Betriebes. Bei einem Maximalwert für den Fruchtartenanteil von 45 Prozent ist sichergestellt, dass eine durchschnittliche Fruchtfolge mindestens 3 verschiedene Fruchtarten umfasst.

***Methode:*** Ermittlung des Fruchtartenanteils auf den Ackerflächen eines Betriebes (Dauergrünland und Dauerkulturen ausgenommen). Mehrjährige Kulturen werden für jedes Anbaujahr getrennt gezählt.

### 2.1.4 Erhalt von Dauergrünland

***Agrarökologische Relevanz:***

Der Erhalt von Dauergrünland verhindert jene negativen Umwelteffekte, die bei einem Umbruch von Grünlandflächen unvermeidlich eintreten. Unter Dauergrünland werden in der Regel größere Mengen Kohlenstoff gespeichert als unter Ackernutzung. Daher ist ein Dauergrünlandumbruchverbot ein probates Mittel, um die beim Grünlandumbruch entstehenden CO<sub>2</sub> Emissionen zu verhindern. Durch die ganzjährige Bodenbedeckung und die intensive Durchwurzelung des Bodens trägt die Beibehaltung einer Grünlandnutzung ferner zur Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit und zur Reduzierung der Eutrophierungsgefahr bei. Durch den größeren Nährstoffrückhalt wird darüber hinaus die Ressourceneffizienz gesteigert. Dauergrünland an sich ist ein wertvoller Beitrag zur landschaftlichen Vielfalt. Gerade extensiv genutztes Dauergrünland trägt auch zur Förderung der biologischen Vielfalt bei.

***Indikator:*** Dauergrünlandfläche

***Zielwert:*** keine Verringerung zum Referenzwert

***Begründung:*** Kommt es zum Umbruch von Dauergrünland, sind negative Umwelteffekte unvermeidbar. Der Zielwert soll den ohnehin geringen Dauergrünlandanteil in Agrarlandschaften zumindest stabilisieren.

***Methode:*** Als Referenzwert gilt die Grünlandfläche eines Betriebes zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Maßnahme. Der Referenzwert muss idealerweise in ausreichendem Abstand vor Einführung der Maßnahme liegen, um Grünlandumbruch kurz vor ihrer Umsetzung zu verhindern.

## 2.1.5 Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen

### ***Agrarökologische Relevanz:***

Die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen dient primär der Förderung der biologischen Vielfalt in der Kulturlandschaft. Es werden aber jeweils auch weitere positive Effekte erzielt, die beispielsweise den Gewässer- und Bodenschutz sowie den biologischen Pflanzenschutz betreffen.

***Indikator:*** ökologische Vorrangflächen (ungenutzte oder landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Vorrangfunktion für die Biodiversität)

***Zielwert:*** ≥10 Prozent der betrieblichen LF

***Begründung:*** Die biologische Vielfalt ist insbesondere in den agrarischen Gunstlagen bzw. Intensivgebieten (z.B. Bördelandschaften) weiter auf dem Rückzug. Zusätzlich dazu beigetragen haben zunächst die Möglichkeit, auf „stillgelegten“ Flächen NaWaRos anzubauen (z.B. Raps für steuerbegünstigten Biodiesel). Später wurde im Zuge des Health Checks 2008 die obligatorische (konjunkturelle) Flächenstilllegung völlig abgeschafft. Um hier eine Trendumkehr zu erreichen, ist eine verpflichtende Bereitstellung sogenannter ökologischer Vorrangflächen erforderlich. Die Einrichtung solcher Flächen könnte zudem als „sichtbarer Beweis“ der Änderung der Agrarpolitik für eine höhere Akzeptanz der Direktzahlungen in der Gesellschaft sorgen, denn hier würde der Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ direkt visualisiert. Die Sicherung der biologischen Vielfalt ist auf Korridore und Trittsteine überall in der Landschaft angewiesen. Das Ziel, diese zu schaffen und zu erhalten, ist noch nicht flächendeckend erreicht.

***Methode:*** In diese Anforderung können z.B. Gewässerrandstreifen, Hecken, Blühstreifen, Feldgehölzinseln, Sukzessionsflächen oder auch extensiv genutzte Wiesen und Weiden einbezogen werden. Die KLU betont, dass die Mehrzahl der Flächen nicht „stillgelegt“ werden, sondern extensiv genutzt werden können und sollen. Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sollte nach Auffassung der KLU die verpflichtende Einrichtung bzw. Bereitstellung solcher Flächen sein. Eine intensive Nutzung dieser Flächen, insbesondere der Einsatz von Pestiziden und mineralischen Düngern, ist somit ausgeschlossen. Maßnahmen zur naturverträglichen Nutzung, Pflege und Management der Flächen sollten dann aus der 2. Säule finanziert werden. Daher ist eine gute Abstimmung der „Ökologisierungskomponenten“ innerhalb der 1. und der 2. Säule elementar. Um zu vermeiden, dass die ökologischen Vorrangflächen in landwirtschaftliche Ungunstlagen transferiert werden und somit ihren Beitrag zu einer Ökologisierung der Landwirtschaft gerade in Intensivregionen verlieren würden, ist eine Regelung zwingend erforderlich, nach der die Vorrangflächen in Zusammenhang mit den sonstigen Betriebsflächen stehen müssen (z.B. Vorrangflächen und sonstige Betriebsflächen haben im gleichem Naturraum zu liegen). Bei der Festlegung und dem Charakter der Vorrangflächen im Einzelnen sind aufgrund der Kosten-Nutzen-Problematik dem einzelnen Betriebsleiter Flexibilität und Wahlmöglichkeiten einzuräumen. Je ertragsstärker die Standorte und je höher die Agrarpreise, desto höher sind die einzelbetrieblichen und volkswirtschaftlichen Kosten der Einrichtung von ökologischen Vorrangflächen. Diese sind dem

Nutzen, d.h. dem Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität, gegenüber zu stellen. Der jeweilige Landwirt sollte sich daher für die jeweils effizientesten Maßnahmen innerhalb des naturschutzfachlichen Rahmens entscheiden können.

Der KLU ist bewusst, dass einige dieser Maßnahmen möglicherweise „harte“ Forderungen für Landwirte in Intensivregionen und Gunstlagen darstellen und einige Betriebe daher gänzlich auf die Förderung aus der 1. Säule verzichten und aus dem EU-Fördersystem „aussteigen“. Da sich auch die landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Pachtmarkt) nicht von heute auf morgen den neuen Gegebenheiten anpassen werden, kann eine verträgliche Gestaltung des Überganges in Betracht gezogen werden. Letztlich entscheidet die Höhe der Prämie im Verhältnis zur weiteren Preisentwicklung, welche Betriebe mitmachen. Nur anspruchsvolle Kriterien rechtfertigen hohe Flächenprämien im Sinne einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese werden aber nicht für alle Betriebe einfach erfüllbar sein. Umgekehrt fördern wenig anspruchsvolle Kriterien die flächendeckende Teilnahme von Betrieben, allerdings nur bei geringer Wirksamkeit für die in Kapitel 4 genannten Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele.

## **2.2 Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die ersten Säule**

Extensiv genutztes Grünland, wie z.B. ehemalige Allmende- und Huteflächen und Streuwiesen (Wacholderheiden in den Mittelgebirgen, Almen im Alpenraum, halboffene Weidelandschaften, Callunaheiden im nordwestdeutschen Tiefland) ist aus Sicht der KLU in das EU Fördersystem der neuen 1. Säule zu integrieren. Diese Flächen erzielen über eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung eine hohe Biodiversität und setzen damit die Multifunktionalität der Landwirtschaft in hervorragender Weise um. Sie waren jedoch bisher gar nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten in das Fördersystem der 1. Säule zu integrieren. Die eingeführten Neuerungen zur Integration dieser Flächen in die 1. Säule (insbesondere die über Art. 34 Abs. 2b) i) der Verordnung 73/2009) haben in Einzelfällen zu einer Erleichterung geführt, das Problem aber nicht gelöst.

Die KLU fordert aus diesem Grund extensiv genutztes Grünland, neben herkömmlichem Grünland und Acker, als eigene Kategorie in das EU-Fördersystem zu integrieren. Die Flächen sind so zu definieren, dass es sich um mehrheitlich als Weide, Mähweide oder durch Mahd genutzte Flächen handelt, auf denen keine produktionstechnischen Maßnahmen wie flächendeckender chemischer Pflanzenschutz oder Düngung durchgeführt werden. Alle Landschaftselemente, die in die extensiv genutzten Grünlandflächen integriert sind (z.B. Felsen, Feldgehölze, Schotterfluren, Steine, Gräben) sind als Teil der Förderfläche zu betrachten. Eine eigenständige Ermittlung der Lage und Größe der Landschaftselemente ist dabei nicht erforderlich.

## **2.3 Die Zukunft von Cross-Compliance**

Bisher wurde über die Cross Compliance (Direktzahlungen-Verpflichtungen) die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards sowie die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischem Zustand überprüft. Bei unzureichender Einhaltung wurden die Fördermittel der 1. und teilweise auch der 2. Säule für den Landwirt gekürzt.

Im Hinblick auf die Ziele des Umweltschutzes haben die bisherigen Cross-Compliance-Anforderungen nur marginal zu einer Verbesserung geführt. Sie können deshalb nicht mehr zur Legitimation der EU-Subventionen an die Landwirtschaft dienen. Ferner hat die Cross Compliance sowohl bei den Landwirten als auch in der Verwaltung zu einem hohen bürokratischen Aufwand geführt. Sofern die oben genannten Maßnahmen zu einer Ökologisierung („greening“) der 1. Säule umgesetzt und neue EU-weite Standards zum verbesserten Vollzug des Fachrechts geschaffen werden, wird die Cross Compliance, aber auch nur dann, entbehrlich. Ihre Abschaffung würde damit auch dazu führen, dass die genannten Ökologisierungskomponenten der Gemeinsamen Agrarpolitik ohne erhöhten Verwaltungsaufwand umsetzbar wären. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass auch mit der Kontrolle der Einhaltung der Fachgesetze ein Bürokratieaufwand verbunden ist.

### 3 Die zweite Säule

Auch in der 2. Säule hält die KLU eine wesentliche Stärkung jener Maßnahmen für geboten, die die Ziele des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes umsetzen. Der Grundsatz „öffentliche Mittel für öffentliche Güter“ muss hier wie in der 1. Säule gelten. Dabei kann die 2. Säule durch die Programmierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten gezielt auf regionale Spezifika wie z.B. naturräumliche und agrarstrukturelle Besonderheiten eingehen und somit aufbauend auf den generellen EU-Vorgaben zur Ökologisierung der 1. Säule zu einer multifunktionalen EU-Agrarpolitik entscheidend beitragen. Hierzu sind allerdings neben einer deutlichen finanziellen Stärkung auch weitgehende Verbesserungen in der 2. Säule erforderlich, die im Papier der KOM leider fehlen. Als zentrale Eckpunkte schlägt die KLU hierzu vor:

- Agrar- und Waldumweltprogramme sind Schlüsselinstrumente zur Honorierung gezielter Natur- und Umweltleistungen. Agrarumweltmaßnahmen, die aktives Handeln der Landnutzer zur Sicherung der Biodiversität erfordern, sollen dabei auch auf den ökologischen Vorrangflächen der 1. Säule ermöglicht werden. Damit können diese Vorrangflächen von der Lage her gesteuert und mit regionalen Maßnahmen optimiert werden. Allgemein müssen Agrar- und Waldumweltprogramme durch Wiedereinführung der Anreizkomponente sowie die Möglichkeit einer erfolgsorientierten Honorierung der Landnutzer deutlich an Attraktivität gewinnen. In Verhandlungen mit der WTO ist zeitnah darauf hinzuwirken, dass diese Modifikationen ab 2014 möglich sind. Weiter muss die Laufzeit der Agrar- und Waldumweltmaßnahmen der jeweiligen ökologischen Zielsetzung angepasst werden können. Beratungs- und Bildungsmaßnahmen sollten mit Agrar- und Waldumweltmaßnahmen kombiniert werden.
- Darüber hinaus werden aus Umweltsicht investive Maßnahmen in der 2. Säule zur Stärkung öffentlicher Güter von immer größerer Bedeutung. Beispielsweise kann über die Renaturierung von Mooren bei relativ geringen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten ein wichtiger Beitrag zum Klima-, Wasser- und Naturschutz erzielt werden. Diese investiven Maßnahmen (z.B. zum Anstau von Gräben und zum Flächenankauf) inklusive von Beratungs-, Informations-, Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen müssen zukünftig ohne Einschränkungen gefördert werden können. Dabei sind auch großzügige Entschädigungszahlungen für Landwirte, die aus Umweltgründen ihren Betrieb umstellen, zu ermöglichen. Bisherige Hemmnisse, z.B. beim Flächenerwerb, der fehlenden Förderfä-

higkeit der Mehrwertsteuer oder der Fokussierung der investiven Maßnahmen auf eine Gebietskulisse ländlicher Raum, sind auszuräumen. Diese Maßnahmen müssen darüber hinaus auch auf nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (z.B. Gewässer und Moore) möglich sein. Die zu enge Fokussierung auf Agrar- und Forstflächen ist mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Errichtung des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ nicht vereinbar.

- Bisher werden im Rahmen der 2. Säule in erheblichem Umfang Maßnahmen gefördert, die zur Schädigung der Umwelt beitragen (z.B. Meliorations- und Bewässerungsmaßnahmen, Erstaufforstungen ökologisch wertvoller Offenlandlebensräume, Wege- und Straßenbau). Als Mindestkriterium für alle Fördermaßnahmen ist deshalb in einem ersten Schritt nachzuweisen, dass negative Umweltwirkungen bei allen in Abschnitt 4 genannten sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen und beim Tierschutz auszuschließen sind und mindestens eines der Ziele positiv beeinflusst wird. Wichtige Förderinstrumente in der 2. Säule, z.B. Agrarinvestitionsmaßnahmen und alle anderen Maßnahmen der bisherigen ersten Achse von ELER, sind generell nur noch dann zu fördern, wenn damit klare Vorteile für Natur und Umwelt dokumentiert werden können.
- Nachdem bisher die Integration von Umweltbelangen auch in die 2. Säule nur unzureichend gelungen ist, hält die KLU ein sogenanntes „ear-marking“ für zwingend erforderlich. Im jeweiligen Programmplanungsdokument ist darzustellen, wie die europäischen Umweltziele (Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie) umgesetzt werden. Für beide Ziele sind jeweils mindestens ein Drittel der Gelder der 2. Säule zu verwenden, wobei Maßnahmen häufig beiden Zielen gemeinsam dienen und entsprechend anerkannt werden können. Weiter ist der EU-Kofinanzierungssatz für diese EU-Ziele auf 90 Prozent zu erhöhen, um so deren forcierte Umsetzung auch in finanzschwachen Regionen gewährleisten zu können.
- Die Förderung der Ausgleichszulage für benachteiligte Regionen wird in der 2. Säule fortgeführt. Dabei sollen verstärkt die auf der jeweiligen betrieblichen Ebene vorhandenen Bewirtschaftungsnachteile entgolten werden. Dabei ist der Berglandwirtschaft ein besonderes Gewicht zu geben.
- Der Vorschlag der Kommission, als neue Maßnahme in der 2. Säule Risikomanagementinstrumente einzuführen, wird aus Umweltgründen abgelehnt. Die Absicherung gegen unternehmerische Risiken sollte private Aufgabe der Landnutzer bleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass aus Umweltsicht problematische Nutzungen über die Unterstützung von Versicherungslösungen gefördert werden. Beispielsweise könnte der Ackerbau in Überschwemmungsgebieten lukrativer werden, sofern über eine EU-geförderte Versicherung Ernteverluste bei Überschwemmung ausgeglichen werden. Analoges könnte für enge Fruchtfolgen beim Maisanbau erfolgen, sofern die daraus resultierenden Schädlingsprobleme durch Versicherungen abgedeckt werden.
- Um die Attraktivität der 2. Säule zu verbessern, ist eine deutliche Entschlackung in Bezug auf die Planungs-, Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU zwingend. Jährliche Berichte, strategische Planungen, die bisher ausufernden und wenig Ziel führenden Vorgaben für Evaluierung und Monitoring, z.T. überstrenge Sanktions- und Kontrollvorgaben sind deutlich zu begrenzen, die Anzahl der Kontrollorgane auf ein für Landwirte und Verwaltungen erträgliches Maß zurückzuführen. Cross Compliance kann auch in

der 2. Säule bei der vorgeschlagenen substanziellen Begründung der 1. Säule als Baseline für Agrar- und Waldumweltmaßnahmen entfallen. Die KLU sieht mit Sorge, dass die Akzeptanz der 2. Säule bei Landwirten und weiteren wichtigen Akteuren bis hin zu Umweltorganisationen durch überbordende Verwaltungsvorgaben unnötig gelitten hat. Darunter haben auch gute Ansätze wie die Programmierung auf regionaler Ebene und die intensive Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner gelitten. Stattdessen sind einfach vollziehbare Indikatoren und Erfolgsorientierung einzuführen.

Die 2. Säule hat eine wichtige Funktion, die Balance zwischen der Honorierung bestehender Leistungen und der Förderung zusätzlicher Aktivitäten für die Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele zu steuern. Denn die Ökologisierungskomponente der 1. Säule kann lediglich neue Mindeststandards setzen, die in landwirtschaftlichen Intensivregionen zusätzliche Aktivitäten bewirken können. Erst die zusätzliche Honorierung von Umweltleistungen und Anreize über diese Mindeststandards hinaus, v.a. in Kulissen mit besonders hohem Schutz- bzw. Handlungsbedarf, ist für die Erreichung der europäischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele erfolgsbestimmend.

#### 4 Erfolgsindikatoren bis 2020

Zu angemessener Zeit muss eine Evaluierung des Erfolgs der gegenwärtigen Reform erfolgen (im Sinne einer midterm review). Für diese Evaluierung schlägt die KLU folgende sechs Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele vor, die in vielen Bereichen politisch und/oder fachlich quantitativ untersetzt sind. Sie geben die ökologischen Rahmenbedingungen vor, die die europäische Landwirtschaft bis 2020 einzuhalten hat.

1. Steigerung der **Ressourceneffizienz** in Hinblick auf Wasser, Stickstoff, Phosphat, Energie: Die input-output Bilanz der Agrarprodukte muss sich deutlich verbessern, um das gegenwärtige Produktionsniveau mit wesentlich niedrigerem Ressourceneinsatz aufrecht zu erhalten. Beispielsweise würde die Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen für den globalen Stickstoffkreislauf mindestens eine Reduzierung des weltweiten Stickstoffeinsatzes, v.a. des Mineräldüngereinsatzes, auf ein Viertel der gegenwärtigen Menge erfordern<sup>4</sup>. Aus fachlicher Sicht ist bis 2020 eine Reduktion des Einsatzes von Energie und Mineräldüngern um 10 bis 30 Prozent in Europa denkbar.
2. Verminderung von Nährstoffverlusten, die zur **Eutrophierung** aquatischer und terrestrischer Ökosysteme und Minderung der Luftqualität führen. Die Ziele der NEC-Richtlinie für 2010, der noch zu vereinbarenden revidierten NEC-Richtlinie bis 2020 und der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 (im „Verlängerungsfall“ bis 2021 oder 2027), alle Gewässer in einen „guten Zustand“ zu versetzen, müssen erreicht werden. Entsprechend der Thematic Strategy on Air Pollution (EC 2005) müssen die kritischen Mengen (critical loads) der Stickstoffdeposition in 43 Prozent weniger Ökosystemen [km<sup>2</sup>] als im Jahr 2000 überschritten sein<sup>5</sup>.
3. Verminderung der **Treibhausgasemissionen** aus dem Sektor Land- und Forstwirtschaft<sup>6</sup> und Steigerung der Senkenfunktion landwirtschaftlicher Produktionsstandorte. Die Landwirtschaft muss ihre klimarelevanten Emissionen entsprechend den europäischen Minderungszielen bis 2020 in vergleichbarem Umfang wie andere Sektoren unter Wahrung der Kosteneffizienz mindern. Die europäischen Ziele liegen bei 30 Prozent Emissionsminderung gegenüber 1990.

4. Erhalt und Steigerung der **Diversität der Regionen, Produktionsverfahren und der innerbetrieblichen Strukturen** zur Streuung der Risiken gegenüber klimatischen Schwankungen, zum Erhalt der historisch gewachsenen Kulturlandschaft und von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Hierfür liegt kein quantitativer Indikator vor. Denkbar wäre u.a., dass die Schäden in der Landwirtschaft durch Witterungsextreme nicht steigen.
5. Steigerung der **biologischen Vielfalt**. Der immer noch abnehmende Trend bei der Anzahl von Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensräumen in der Agrarlandschaft ist anzuhalten und umzukehren (Trendwende beim Schutz der biologischen Vielfalt). Zur Konkretisierung und Bewertung wird auf den Indikatorensatz der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt bzw. entsprechende Dokumente in anderen Mitgliedsstaaten zurückgegriffen<sup>7</sup>.
6. Erhalt und Steigerung der **Bodenfruchtbarkeit**: Erosionsschutz, Vorsorge gegen Bodenverdichtung und agrarökologische Prinzipien zur Humuswirtschaft müssen flächendeckend in sensiblen Gebieten etabliert sein.

Die praktische Erfahrung wird zeigen, ob über die Ökologisierungskomponente quantifizierbare Fortschritte für den Umwelt- und Naturschutz erreicht werden. Sollten sich dabei die eingangs genannten Vorbehalte gegen die Option 2 bestätigen und sich der gewünschte Erfolg des „greening“ nicht einstellen, wäre für weitere Reformschritte verstärkt über die Option 3 (Kürzung der Mittel der 1. Säule, Umschichtung in die 2. Säule) nachzudenken.

---

<sup>1</sup> Barroso (2010): EU 2020.

<sup>2</sup> KOM(2010) 672: „Die GAP bis 2020:Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ vom 18.11. 2010.

<sup>3</sup> Etwa vom Wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik der Bundesregierung (WBR).

<sup>4</sup> Rockström, J. et al. (2009): „A safe operating space for humanity.“ Nature 461, S. 472-475.

<sup>5</sup> CEC (2005). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Thematic Strategy on Air Pollution. SEC(2005) 1132, Commission of the European Communities, Brussels

<sup>6</sup> Einschließlich Vorleistungen, Treibstoffverbrauch, Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) und der darin enthaltenen möglichen Gutschriften.

<sup>7</sup> BMU (Hrsg., 2010): „Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.“