

DIE LEGISLATIV-VORSCHLÄGE ZUR GAP-REFORM

**Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut
genug**

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Pressestelle
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
E-Mail: pressestelle@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Geschäftsstelle der KLU am Umweltbundesamt – Fachgebiet II 2.8
Frederike Balzer, Knut Ehlers, Dietrich Schulz

KLU-Mitglieder:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Annette Freibauer, Wolfram Gühler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Andreas Krug, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Stand: August 2012

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern

Die Legislativ-Vorschläge zur GAP-Reform

Gute Ansätze, aber für die Umwelt nicht gut genug

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU)

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Vorbemerkung	5
2. Das Gesamtpaket und der weitere Zeitplan	7
3. Der Entwurf für eine neue Direktzahlungen-Verordnung.....	7
3.1 Flexibilität zwischen den Säulen	9
3.2 Basisprämie	9
3.3 Ökologisierungskomponente („Greening“)	9
3.3.1 Anbaudiversifizierung.....	11
3.3.2 Erhalt von Dauergrünland	11
3.3.3 Ökologische Vorrangflächen.....	13
3.3.4 Defizite des „Greenings“	15
3.4 Finanzbestimmungen	17
3.5 Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen.....	17
3.6 Fakultative gekoppelte Stützung	18
4. Der Entwurf für eine Verordnung über Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle („Horizontale Verordnung“) – Cross Compliance aktualisiert	18
4.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung	19
4.2 Integration der Pflanzenschutzmittelrichtlinie (EG 1107/2009) in die GAP 2013.....	19
4.3 Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.....	20
5. Der Entwurf für eine neue Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung	
(Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik).....	21

Zusammenfassung

Die Vorschläge der EU-KOM zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 sind auf das Ziel ausgerichtet, zu einer besseren Integration von Landwirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz beizutragen (Integrationszenario). Sie sollen insgesamt dem Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ mehr Gewicht geben und so zu einer besseren Legitimation der immer noch erheblichen öffentlichen Mittel für den Agrarsektor beitragen. Die KLU sieht im Grundsatz eine Reihe guter Ansätze in den Vorschlägen, die im Detail aber halbherzig bleiben und damit die Zielerreichung der Reform in Frage stellen. Insbesondere kritisiert die KLU:

- Die Mittelverteilung insgesamt ist nach wie vor zu stark auf die erste Säule konzentriert.
- Innerhalb der ersten Säule ist die Kopplung zwischen Basisprämie und Ökologisierungskomponente („Greening“) unklar.
- Die Ökologisierungskomponente selbst bleibt in ihrer Wirkung schwach: Kriterien für Stickstoffüberschuss und Viehbesatzdichte fehlen völlig, die Anforderungen an die Fruchtartendiversität und das Grünlandumbruchverbot entfalten in der vorliegenden, stark verwässerten Fassung kaum relevante Steuerungseffekte, die geforderte Einrichtung ökologischer Vorrangflächen (ein Kernstück der Reform aus Sicht des Umweltschutzes) sind quantitativ unzureichend und drohen qualitativ weiter verwässert zu werden.
- Die Möglichkeiten gekoppelter Stützungen sowie der Förderung benachteiligter Gebiete sollten stärker im Sinne des Umweltschutzes instrumentalisiert werden.
- In der zweiten Säule fehlt der klare Vorrang für den Umweltschutz. Hohe Hürden bei Kofinanzierung und Administration stellen ihre Wirksamkeit insgesamt in Frage.

Die KLU empfiehlt den verantwortlichen Akteuren (EU-Kommission, Agrar-Ministerrat, Europaparlament), die genannten Defizite bis zur Verabschiedung der Reform zu beseitigen. Sie unterbreitet dazu Vorschläge im Detail. Die KLU begrüßt weiterhin eine GAP-Reform auf der Grundlage eines Integrationszenarios. Sie empfiehlt jedoch der EU-Kommission, dem Rat und dem Europaparlament, dass es zu keiner weiteren Aufweichung der Umweltschutz-Komponenten kommt. Sollte jedoch im Verlauf des weiteren politischen Einigungsprozesses das „Greening“ zu einem „Greenwashing“ degenerieren, sähe sie keine tragfähige Begründung für die Beibehaltung öffentlicher Mittel für die Agrarpolitik mehr gegeben.

1. Vorbemerkung

Die EU-Kommission hat am 12. Oktober 2011 ihre Legislativ- Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 vorgelegt. Das Reformpaket umfasst insgesamt sieben Verordnungsentwürfe.

Dieses Reformpaket baut auf dem Entwurf der EU-Kommission für den neuen „Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2014-2020“ auf, in dem bereits im Sommer 2011 Vorschläge für den Haushaltsrahmen und die Hauptausrichtungen der GAP unterbreitet wurden. Danach sollen - in konstanten Preisen von 2011 - für sieben Jahre in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung insgesamt 386,9 Mrd. € zur Verfügung stehen, wobei 281,8 auf die erste und 89,9 Mrd. € auf die zweite Säule entfallen sollen¹. Damit bliebe die Gemeinsame Agrarpolitik ein wichtiger Einzelposten, der mit knapp 38% des Gesamt-Etats der Union (2014-2020) im Vergleich zu 2010 mit 42% aber relativ gesehen an Bedeutung abnehmen würde.

Dieser Haushaltsansatz der Kommission war nicht unumstritten. Einige Kommissare hatten eine radikale Kürzung, sowohl der ersten als auch der zweiten Säule gefordert, weil sie der Meinung waren, die EU Gelder seien in anderen Politikbereichen besser und zukunftsgerichteter investiert. Die dargestellte Höhe wurde nur mit der Begründung akzeptiert, dass damit nicht nur landwirtschaftliche, sondern auch naturschutz- und klimapolitische Ziele erreicht werden sollten. Nur durch die Versicherung, für eine grünere und gerechtere GAP zu sorgen, konnte der Ansatz verteidigt werden.

Die KLU begrüßt die geplante Stärkung ökologischer Aspekte innerhalb der GAP. Nur dadurch ist der relativ hohe Ansatz für den Agrarhaushalt zu rechtfertigen. Die EU-Agrarpolitik muss in Zukunft klar dem Grundsatz „Öffentliches Geld für öffentliche Güter“ folgen. Dazu gehört auch, dass die ländliche Entwicklung (zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik), zu der auch die Agrarumweltmaßnahmen gehören, in ihrem Bestand gesichert und weiter verstärkt wird. Kürzungen bei der GAP zu Lasten der zweiten Säule sieht die KLU vor diesem Hintergrund als äußerst kritisch.

Insgesamt soll die Landwirtschaft in der Gemeinschaft nach den Vorstellungen der EU-Kommission zukünftig Nahrungsmittel rentabel erzeugen, die natürlichen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften, Maßnahmen zum Klima- und Gewässerschutz ergreifen sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung gewährleisten.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *Ein Haushalt für „Europe 2020“ - Teil II: Politikbereiche im Überblick*, KOM(2011)500 endgültig vom 29.06.2011.

Die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) hat bereits ihre grundsätzlichen Überlegungen und Forderungen zur anstehenden GAP-Reform veröffentlicht². Diese bezogen sich auf die Mitteilung der EU-Kommission zur Zukunft der GAP³. Dabei hat die KLU insbesondere fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der GAP gefordert, nämlich

- eine Beschränkung des Stickstoffsaldos,
- eine Beschränkung der Tierbesatzdichte,
- eine Beschränkung des maximalen Fruchtartenanteils auf Ackerstandorten,
- den Erhalt von Dauergrünland sowie
- die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen.

Sie hat ferner die Integration von extensiv genutzten Grünlandflächen in die erste Säule gefordert, um z. B. ehemalige Allmende- und Huteflächen sowie Streuwiesen wegen ihrer Bedeutung für die biologische Vielfalt besser und verbreiteter zu schützen. Vor dem Hintergrund der nun zur Diskussion stehenden Legislativvorschläge kritisiert die KLU, dass Beschränkungen für Stickstoffsaldo und Tierbesatzdichte vollkommen fehlen. Sie hält dies aus Umweltsicht, insbesondere im Hinblick auf einen nachhaltigen Schutz der Gewässer, für einen wesentlichen Mangel der Legislativvorschläge. Sie kann auch der offiziellen Begründung der EU-KOM nicht folgen, dass derartige Vorgaben nicht mit einem vertretbaren bürokratischen Aufwand administrierbar seien⁴.

Die KLU hat ferner die Legislativvorschläge der KOM direkt nach ihrer Publikation am 12. Oktober 2011 einer Kurzbewertung unterzogen⁵. Sie nimmt nunmehr nach eingehender Prüfung im Detail dazu Stellung. Dabei beschränkt sie sich entsprechend ihrem Auftrag auf die vorrangigen umweltrelevanten Aspekte. Andere umstrittene Details bleiben unberücksichtigt. Gleichwohl ist die KLU der Auffassung, dass die von ihr kommentierten Punkte von zentraler Relevanz für eine umweltorientierte Neuausrichtung der GAP im Sinne der Kommission sind.

² Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (Juli 2011): „Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule“ (<http://www.uba.de/uba-info-medien/3981.html>).

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, KOM(2010)672 endgültig vom 18.11.2010.

⁴ So Georg Häusler (Kabinettschef von Agrarkommissar Dacian Ciolos) während der öffentlichen Vorstellung der Legislativvorschläge in der EU-Vertretung Berlin am 12.10.2011.

⁵ Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Oktober 2011) (http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/publikationen/klu/klu_stellungnahme_legislativ_orschlaege_ek_reform_agrarpolitik.pdf)

2. Das Gesamtpaket und der weitere Zeitplan

1. Die Legislativvorschläge umfassen sieben Verordnungsentwürfe⁶ sowie ein Arbeitsdokument mit einer Zusammenfassung der Folgenabschätzung (impact assessment)⁷ der GAP bis 2020. Hinzu kommt der Vorschlag für eine übergreifende Verordnung, in der die gemeinsamen Regelungen für alle relevanten Strukturfonds festgelegt sind⁸. Dadurch soll künftig eine Politik „aus einem Guss“ erreicht oder zumindest erleichtert werden.

Die EU-Kommission will nach eigener Darstellung nunmehr in einen intensiven Diskussionsprozess über die Vorschläge eintreten. Die endgültige Beschlussfassung, die gemeinsam von Rat und Europaparlament erfolgen wird, ist für das Frühjahr 2013 geplant. Zum 01. Januar 2014 sollen dann die Verordnungen sowie die zu erstellenden nationalen Umsetzungsprogramme in Kraft treten.

3. Der Entwurf für eine neue Direktzahlungen-Verordnung

2. Die neue Direktzahlungen-Verordnung enthält eine Reihe einschneidender Veränderungen. So sollen in der ersten Säule die Zahlungen in eine Basis-Prämie und eine verpflichtende Ökologisierungskomponente („Greening“) unterteilt werden. Ferner bekommen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in der ersten Säule in eigener Verantwortung einige zusätzliche Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen (und damit auch aus der ersten Säule zu finanzieren), die für den Natur- und Umweltschutz relevant sind. So können die Mitgliedstaaten beispielsweise zusätzlich zur Förderung benachteiligter Gebiete über die zweite Säule 5% ihrer jährlichen nationalen Obergrenze für entsprechende Förderprogramme aus der ersten Säule bereit stellen. Für Kleinlandwirte wird eine eigene Regelung geschaffen, die zur Entbürokratisierung beitragen soll. Junglandwirte können zukünftig fakultativ aus der ersten Säule gefördert werden (bis zu 2% der jährlichen nationalen Obergrenze). Und schließlich sollen im Zuge einer maßvollen Flexibilisierung die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, 10% der nationalen Obergrenze zusätzlich aus der ersten in die zweite Säule zu verlagern.

⁶ 15396/11 KOM(2011) 625 endgültig: Direktzahlungen.

15397/11 KOM(2011) 626 endgültig: Einheitliche GMO (gemeinsame Marktorganisation).

15398/11 KOM(2011) 630 endgültig: Änderung Direktzahlungen für 2013.

15399/11 KOM(2011) 631 endgültig: Betriebsprämien und Unterstützung für Weinbauern.

15400/11 KOM(2011) 629 endgültig: Beihilfen, Erstattungen GMO.

15426/11 KOM(2011) 628 endgültig: Finanzierung, Verwaltung, Kontrollsystem („horizontale Verordnung“).

KOM (2011)627 endgültig/3: Ländliche Entwicklung (ELER).

⁷ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020. (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

⁸ Gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (EFS), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

→ Die KLU hält die Einführung einer verpflichtenden Ökologisierungskomponente in die erste Säule, die über die bisherigen gesetzlichen Standards hinaus geht und das Beibehalten der zweiten Säule (freiwillige Maßnahmen) für unverzichtbar. Die Ökologisierungskomponente muss mit substantiellen Maßnahmen ausgestaltet sein, denn sie soll und muss zur Lösung der sich nach wie vor stellenden schwerwiegenden Agrar-Umweltprobleme beitragen. Die Ökologisierung der ersten Säule ist das zentrale Element der geplanten Reform, sie führt insofern zu einem Paradigmenwechsel in der GAP, als Landwirte erstmals nur dann in den Genuss von Direktzahlungen kommen, wenn sie Maßnahmen oberhalb der gesetzlichen Standards einhalten. Genau hiergegen opponieren bestimmte Interessensgruppen. Die KLU warnt davor, mit vielen Ausnahmetatbeständen und schwachen Ökologierungsmaßnahmen diesen Kern der Reform in Frage zu stellen. Es darf nicht dazu kommen, dass mit einem „Greenwashing“ lediglich der Fortbestand von Agrarsubventionen legitimiert wird. Die KLU mahnt ferner an, dass das „Greening“ in der ersten Säule weder finanziell noch inhaltlich zu Lasten der zweiten Säule gehen darf. Basisprämie und Ökologisierungskomponente sind - wie von der Kommission geplant - verbindlich zu koppeln, d.h. einen Anspruch auf Gewährung der Basisprämie sollen Landwirte nur dann haben, wenn die „Greening“-Maßnahmen in vollem Umfang durchgeführt werden. Ferner empfiehlt die KLU, den regional differenzierten und gezielten Umweltschutz im Agrarbereich dadurch zu stärken, dass die Mitgliedstaaten von der oben erwähnten Möglichkeit der (begrenzten) Umschichtung von Geldern aus der ersten in die zweite Säule und von deren Nutzung im Rahmen ökologisch wirksamer Programme Gebrauch macht.

Ein für den Umweltschutz wesentliches Element bei der Neugestaltung der Direktzahlungen ist die Gleichstellung des Grünlandes mit dem Ackerland bei der Einbeziehung in die beihilfefähige Fläche. Die KLU begrüßt diese Gleichstellung, die in Deutschland bereits in der Agrarförderperiode bis 2013 umgesetzt wurde, nicht jedoch in vielen anderen Mitgliedstaaten der EU. Sie hält aber die Definition des Begriffs Dauergrünland (Art. 4 (h) und (i)) aus Umweltsicht für dringend überarbeitungsbedürftig. Dabei muss gesichert werden, dass extensiv beweidete Flächen einschließlich der darauf vorhandenen Landschaftselemente unbürokratisch in die Förderung integriert werden. So ist beispielsweise eine Einschränkung auf „Gras und andere Grünfütterpflanzen“ kontraproduktiv, da damit Heideflächen mit den dort dominierenden Zwergsträuchern weiterhin aus der Förderung fallen würden.

Die KLU unterstützt ferner zur Verbesserung des Artenschutzes in der Agrarlandschaft und zur Umsetzung der Ziele der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung (Stopp beim Artenverlust und Trendwende zum Besseren) eine Petition, die 80 landwirtschaftliche und ökologische Organisationen aus ganz Europa im März 2012 der EU-Kommission vorgelegt haben und in der detaillierte Vorschläge für eine verbesserte Integration der Extensivweiden in die erste Säule gemacht werden.⁹ Nachdem Extensivweiden für die Biodiversität in Europa eine Schlüsselfunktion einnehmen, ist die bisher nur mangelhafte Integration dieser Flächen in die Agrarförderung ein wesentliches Defizit, das im Rahmen der Ökologisierung der GAP zu beheben ist.

⁹ European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (2012): Support the farmers who maintain Europe`s pastoral landscapes – change the CAP rules on permanent pastures. Unter: <http://www.efncp.org/forum/from-the-forum/support-the-farmers/>

Dadurch, dass die vorhandenen bzw. neu geschaffenen Landschaftselemente, Kleinstrukturen, Blüh- und Pufferstreifen voll als prämienerbende Flächen anerkannt werden, profitieren gerade solche landwirtschaftlichen Betriebe von der Agrarreform, die bislang einen vergleichsweise hohen Anteil an Landschaftsstrukturen aufwiesen, die aber bisher z.T. von Prämienzahlungen ausgeschlossen waren. Gerade diese strukturreichen Flächen haben ökologisch höchste Bedeutung. Es darf daher keinen weiteren Anreiz oder Druck zu ihrer Beseitigung geben, vielmehr muss die Integration solcher Landschaftselemente in die „ökologischen Vorrangflächen“ auf unbürokratische Weise, d.h. ohne Digitalisierung jedes einzelnen Strauches und Feldgehölzes, ermöglicht werden.

3.1 Flexibilität zwischen den Säulen

3. Die Flexibilität zwischen den Säulen (Art. 14) erlaubt den Mitgliedstaaten zum einen, bis zu 10% der nationalen Obergrenze aus der ersten in die zweite Säule umzuschichten. Damit stünden unter anderem mehr Gelder für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Für Deutschland würde es sich dabei um eine Summe von ca. 500 Mill € handeln, die für Maßnahmen der zweiten Säule zusätzlich zur Verfügung stünde. Der jetzige Vorschlag sieht allerdings vor, dass die entsprechend transferierten Summen durch die Länder kofinanziert werden müssen.

→ Grundsätzlich begrüßt die KLU jegliche Stärkung der zweiten Säule. Sie sieht aber auch die zunehmenden Schwierigkeiten der Länder, die entsprechende Kofinanzierung aufzubringen. Diese Probleme dürfen aber nicht dazu führen, dass Möglichkeiten zur Verbesserung der Umweltsituation in der Agrarlandschaft nicht genutzt werden. Die KLU fordert deshalb, dass bei einer Umschichtung von Geldern von der ersten in die zweite Säule keine nationale Kofinanzierung für die daraus finanzierten Maßnahmen erforderlich wird.

3.2 Basisprämie

4. Die Basisprämie bleibt weiterhin an die Einhaltung der „Mindestanforderungen an die Betriebsführung“ (statutory management requirements, SMR) sowie die Aufrechterhaltung des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen“ (GLÖZ; beides zusammengefasst als Anderweitige Verpflichtungen oder Cross Compliance) gebunden.

→ Die Bindung der Basisprämie an die Einhaltung der Cross Compliance Regelungen bleibt aus Sicht der KLU zum jetzigen Stand nötig. Da die Cross Compliance allein aber hauptsächlich die Einhaltung des gegenwärtig geltenden Fachrechts beinhaltet, kann sie jedoch für sich noch keinen gesellschaftlichen Honorierungsanspruch auslösen.

3.3 Ökologisierungskomponente („Greening“)

5. Als wesentliche Neuerung in der ersten Säule soll gelten, dass die Mittel zukünftig in voller Höhe nur ausgezahlt werden, wenn von den Landwirten für „den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ eingehalten werden (Entwurf Direktzahlungen-Verordnung Kapitel 2, Art. 29 ff.).

→ Die KLU hat diese als Ökologisierungskomponente bezeichneten Maßnahmen von Anfang an begrüßt. Neben ihrer Bedeutung für den Schutz der natürlichen Ressourcen sieht die KLU in der Ökologisierungskomponente und den dadurch von der Landwirtschaft erbrachten Öko-

systemleistungen mittelfristig die einzige tragfähige Rechtfertigung für die von der Gesellschaft aufgebrauchten erheblichen Fördermittel für die Landwirtschaft. Sie bedauert jedoch, dass in diesem Rahmen lediglich die Anbaudiversifizierung, der Erhalt von Dauergrünland und ökologische Vorrangflächen (Flächennutzung im Umweltinteresse) eingebracht wurden. Die KLU verweist auf ihre Stellungnahme vom Juli 2011, wo insbesondere Maßnahmen gegen die Stickstoffüberschüsse sowie zur Flächenbindung der Tierhaltung angemahnt wurden (Infokasten 2). Sie geht auch davon aus, dass die erforderlichen administrativen Instrumente zur Kontrolle bereits vorhanden sind (InVeKoS-GIS, Tierbestandsdaten). Die Landwirte würden lediglich bei der Beantragung der Direktzahlungen die ökologischen Vorrangflächen mit neuem Code angeben. Damit könnten ohne nennenswerten Mehraufwand wichtige Umweltstandards im Rahmen des „Greenings“ umgesetzt werden. Die KLU lehnt weitere Verwässerungen der noch verbliebenen Anforderungen der Ökologisierungskomponente (vom „Greening“ zum „Greenwashing“) entschieden ab.

Die EU-Kommission hat in ihrer einleitenden Begründung zum Entwurf einer neuen Direktzahlungen-Verordnung den Kontext der Reformvorschläge dargelegt und die Ergebnisse der Anhörungen interessierter Kreise und der Folgenabschätzung (impact assessment) mitgeteilt¹⁰. In der Folgenabschätzung wurden drei alternative politische Szenarien miteinander verglichen:

- Ein Anpassungsszenario mit Fortführung der bestehenden Politik, wobei sich begrenzte, aber spürbare Verbesserungen auch der Umweltsystemleistungen ergeben würden (Szenario 1).
- Ein Integrationsszenario mit einer stärkeren Zielgerichtetheit und Ökologisierung der Direktzahlungen sowie neuen Impulsen für die Entwicklung des ländlichen Raums (Szenario 2).
- Ein Neuausrichtungsszenario mit beschleunigter struktureller Anpassung des Agrarsektors (was faktisch auf ein Auslaufen der Direktzahlungen hinaus läuft) und Umweltmaßnahmen ausschließlich aus der zweiten Säule.

Die Folgenabschätzung der KOM kommt zu dem Schluss, dass das Integrationsszenario das ausgewogenste ist, um die GAP schrittweise auf die strategischen Ziele der EU (d.h. der Nachhaltigkeitsstrategie der EU und der Strategie Europa 2020) auszurichten. Wenn das richtige Gleichgewicht erreicht wird – so die KOM –, würde dieses Szenario der langfristigen Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und ländlichen Gebiete am besten gerecht werden.

➔ **Die KLU teilt diese grundlegende Einschätzung der KOM. Sie geht dabei aber von einer konsequenten Umsetzung der KOM-Vorschläge im Sinne des Umweltschutzes aus. Sie sieht in der gegenwärtigen politischen Diskussion – die auch vom BMELV getragen wird – jedoch starke Tendenzen dahingehend, das „Greening“ zu einem „Greenwashing“ herabzustufen und im Wesentlichen ein Ergebnis auf der Grundlage des Anpassungsszenarios (Szenario 1, siehe oben) zu erreichen. Ein solches Greenwashing würde dem Anspruch der EU-KOM und den selbstgesteckten Umweltzielen der EU in keiner Weise gerecht.**

¹⁰ Nähere Einzelheiten siehe dort. Der folgende Abschnitt lehnt sich stark an den KOM-Text an.

3.3.1 Anbaudiversifizierung

6. Als erstes Kriterium im Rahmen des „Greening“ schlägt die EU-KOM Mindestanforderungen bei der sog. Anbaudiversifizierung vor. Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerland sollen mindestens drei verschiedene landwirtschaftliche Kulturarten anbauen mit einem Anteil zwischen 5% und 70% an der Ackerfläche des Betriebes (Art. 30). Die Fruchtartendiversifizierung wird aus Kontrollgründen quasi hilfsweise dafür herangezogen, um das eigentliche Ziel einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge sicherzustellen.

→ Die KLU begrüßt die Aufnahme der Fruchtartendiversifizierung in den Maßnahmenkatalog des „Greening“ grundsätzlich. Sie hält jedoch die aktuellen quantitativen Vorgaben für völlig unzureichend. Insbesondere der Maximalwert von 70% für eine Fruchtart wird derzeit bereits von den allermeisten Betrieben eingehalten. Damit entfaltet dieser Prozentwert keine Lenkungswirkung und trägt somit nicht zur Verbesserung der Umweltsituation bei. Die KLU verweist auf ihre Vorschläge vom Juli 2011 und erneuert ihre Forderungen nach einem Maximalwert von 45% der Ackerfläche eines Betriebs für eine Fruchtart, wobei mehrjährige Kulturen für jedes Anbaujahr getrennt gezählt werden. Zudem sollte die Fruchtfolge Eiweißpflanzen stärker als bisher beinhalten.

3.3.2 Erhalt von Dauergrünland

7. Als weitere „Greening“-Maßnahme soll Dauergrünland erhalten werden (Art. 31). Als betriebliche Referenzfläche gelten die Dauergrünlandflächen, die im Antragsjahr 2014 im Beihilfeantrag angemeldet wurden. Um einen vorzeitigen Grünlandumbruch zu vermeiden wird auf den Artikel 93 der HZ-VO verwiesen, der deutlich macht, dass die aktuellen Cross Compliance Vorschriften zum Grünlanderhalt (maximal 5% Grünlandverlust auf Landesebene mit Referenzjahr 2003 für Deutschland) auch 2014 und 2015 in Kraft bleiben werden. Darüber hinaus möchte die EU-KOM über delegierte Rechtsakte verhindern, dass auf Ebene des einzelnen Betriebs quasi vorauseilender Grünlandumbruch als Folge der Reform-Ankündigung durchgeführt wird. Künftig dürfen höchstens 5% der betrieblichen Dauergrünlandfläche umgebrochen werden. Faktisch wird damit die Begrenzung des Grünlandumbruchs von der Landes- auf die Betriebsebene herunter verlagert. Die bisherigen Maßnahmen zum Grünlanderhalt auf Landesebene im Rahmen der Cross Compliance haben diesbezüglich weitgehend versagt, weil sie zu spät greifen und Anreize zum Ausschöpfen der Freiräume bieten. So ist die Dauergrünlandfläche zwischen 2003 (Cross Compliance Referenzjahr für Deutschland) und 2011 um knapp 7% zurückgegangen. Manche Länder haben inzwischen auf die anhaltenden Grünlandverluste, die durch die wirtschaftliche Attraktivität des Energiemais noch verstärkt wurden, mit Umbruchs-Verbotsverordnungen reagiert.

→ Die KLU sieht im Grünlandverlust der letzten Jahre (Abbildung 1) ein drängendes Naturschutz- und Umweltproblem der Landwirtschaft. Sie unterstützt daher Bestrebungen, den Negativtrend anzuhalten und umzukehren. Die KLU befürchtet jedoch, dass die jetzigen Vorschläge der EU-KOM nicht ausreichen, um die Schwächen der bisherigen Regelungen wett zu machen. Der geplante Bezug auf die Betriebsfläche wäre unter normalen Umständen eine wirkungsvolle Verbesserung, die allerdings durch die in Art. 31 (2) enthaltene Erlaubnis, die Referenzflächen mit Dauergrünland um höchstens 5% umzuwandeln, konterkariert wird.

Wegen des anhaltenden Artenrückgangs in der Agrarlandschaft und der Bedeutung insbesondere des extensiven Grünlands für die Biodiversität fordert die KLU ein absolutes Umbruchverbot. Die KLU befürchtet, dass es als Folge der Reform-Ankündigungen zu erheblichem vorauseilendem Grünlandumbruch kommt. Sie fordert daher nachdrücklich, das Jahr 2011 als Bezugsjahr heranzuziehen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich außer der erwähnten äußerst angespannten Situation im Bereich Biodiversität auch aus den Bestrebungen zum Klimaschutz (Art. 29 ff.). Zahlungen für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden würden leerlaufen, wenn ihre Wirkungen durch Grünlandumbrüche konterkariert würden.

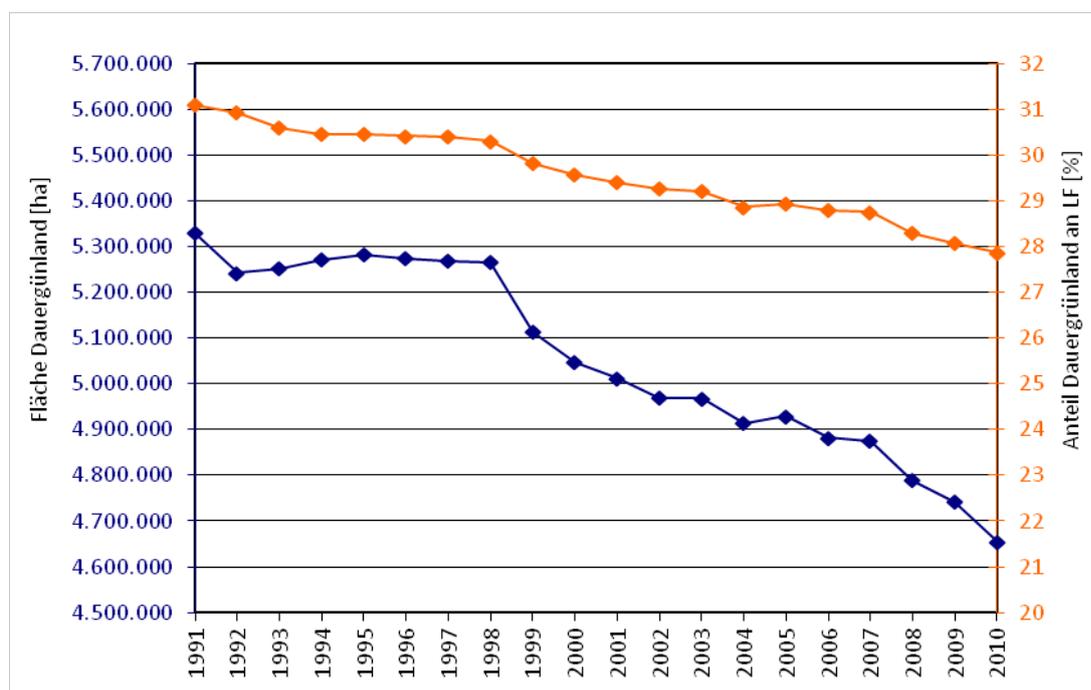


Abbildung 1: Grünlandverluste (Datenquelle: <http://www.bmelv-statistik.de/index.php?id=139>)

Die KLU schlägt daher vor,

- als Referenzjahr 2011 festzusetzen. Die erforderlichen Daten sind in den Direktzahlungs-Anträgen für dieses Jahr enthalten.
- die derzeitige Umwandlungserlaubnis von 5% abzuschaffen und höchstens im Rahmen einer innerbetrieblichen Flexibilisierung eine Grünland-Saldierung mit ausgeglichener Bilanz zuzulassen, sofern im Einzelfall Umweltaspekte diesem nicht entgegen stehen.
- für reine oder überwiegende Grünlandbetriebe (Anteil Grünland an der LN: >66%) zu fordern, dass 15% des Grünlands extensiv bewirtschaftet werden bzw. mit Agrarumweltprogrammen belegt sein müssen.

Die KLU weist allerdings darauf hin, dass ihrer Ansicht nach ein dauerhafter Grünlanderhalt (und insbesondere die für die Biodiversität wichtige Grünlandextensivierung) nicht primär über die Ökologisierungskomponente verordnet werden kann. Vielmehr muss es der Politik gelingen, die Grünlandwirtschaft für die Landwirte wieder wirtschaftlich attraktiver zu gestalten. Deshalb sollten u.a. Fördermöglichkeiten, z.B. aus der zweiten Säule, aber auch die Möglichkeit fakultativ gekoppelter Zahlungen genutzt werden, um beispielsweise die Beweidung zu fördern bzw. die extensive Grünlandbewirtschaftung (auch auf Feuchtstandorten) besser zu stellen. Letztlich gilt es hier zu bedenken, dass die Qualität des Grünlands ein wesentliches Argument sein muss, das gleichermaßen für die zukünftige landwirtschaftliche Nutzung wie für die Erreichung von Naturschutzziele (hier wieder insbesondere der Biodiversität) bedacht werden muss. Nach Ansicht der KLU gilt es belastbare Kriterien zu entwickeln, die dabei helfen, die Entscheidungen zum Grünlandumbruch sowie zur Intensivierung bzw. Extensivierung genau auf die jeweilig angestrebten Zielsetzungen auszurichten.

3.3.3 Ökologische Vorrangflächen

8. Zum dritten will die EU-KOM eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ als neues Element in die erste Säule der GAP einführen (Art. 32). Die Betriebsinhaber müssen mindestens 7% ihrer beihilfefähigen Ackerfläche (Dauergrünland soll ausgenommen bleiben) als im Umweltinteresse genutzte Flächen ausweisen. Als Beispiele nennt die EU-KOM Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen. Eine genaue Definition, was als „ökologische Vorrangfläche“ zu verstehen ist, wird durch sog. delegierte Rechtsakte erfolgen¹¹.

→ Die KLU begrüßt die Einführung ökologischer Vorrangflächen ausdrücklich. Sie ist jedoch der Ansicht, dass deren Anteil (in Anlehnung an die Vorgaben des BNatSchG für ein Biotopverbundsystem) bei 10% liegen sollte und dabei auch das Grünland integriert werden müsste¹².

Dennoch stellt bereits der jetzige Vorschlag einen wertvollen Einstieg dafür dar, dass auch auf intensiv genutzten agrarischen Gunststandorten (z.B. Bördelandschaften) ein Minimum an Flächen vorrangig für die Ziele des Arten- und Biotopschutzes, der Nationalen Biodiversitätsstrategie oder der Wasserrahmenrichtlinie und des Klimaschutzes bereitgestellt wird. Mehr als zehn Jahre nach der Novelle des BNatSchG wäre dies bei adäquater Umsetzung ein substanzieller Fortschritt in Richtung auf das bereits erwähnte, in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt proklamierte Ziel, den Artenverlust in der Agrarlandschaft anzuhalten und den Negativtrend der vergangenen Jahrzehnte umzukehren.

Aus Sicht des Gewässerschutzes ist beispielsweise darauf hinzuweisen, dass mit 127 000 ha, das ist schätzungsweise 1% der Ackerfläche (ca. 12 Mio. ha), alle Oberflächengewässer in Deutschland mit einem Einzugsgebiet von mehr als 10 km² (diese fallen unter die Berichtspflicht nach EU-Wasserrahmenrichtlinie) auf beiden Seiten mit 5 m breiten Gewässerrandstreifen versehen werden könnten (254 000 km Randstreifen, also

¹¹ Die näheren Bedingungen dazu sind im Art. 55 der Direktzahlungen-VO niedergelegt.

¹² Deutschland verfügt über rund 17 Mio. ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF), davon sind ca. 12 Mio. ha Ackerland. Im ersten Fall (10% der LF) käme man auf ca. 1,7 Mio. ökologischer Vorrangflächen, im zweiten (7% der Ackerfläche) auf ca. 850 000 ha, also ziemlich genau die Hälfte.

127 000 km Gewässer), was die Biodiversität in und an den Gewässern fördern und den Nährstoffeintrag erheblich mindern würde.

→ **Die verpflichtende Einrichtung ökologischer Vorrangflächen wird von der KLU als das zentrale Element der Ökologisierungskomponente und damit der Neu-Ausrichtung der GAP bewertet. Es darf nicht mehr weiter aufgeweicht werden. Vielmehr ist es im Sinne des Natur- und Umweltschutzes näher zu konkretisieren.**

Aus Sicht der KLU bedeutet dies nicht, dass für ökologische Vorrangflächen eine Stilllegung obligatorisch sein muss. Vielmehr sollten auf den Flächen neben beispielsweise Gewässerrand- und Blühstreifen auch ökologisch vorteilhafte Formen der besonders umwelt- und naturverträglichen landwirtschaftlichen Nutzung gefördert werden (Infokasten 1). Allerdings sollten Aspekte wie etwa die Erweiterung der Fruchtfolge konkret auf Naturschutz- bzw. Biodiversitätsziele abzielen. Entsprechende Forschungsprojekte laufen derzeit.

Ökologische Vorrangflächen nach Ansicht der KLU (nicht abschließende Liste):

Grundsatz: auf allen Flächen, die als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden, ist der Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel sowie von Düngern nicht zulässig. Schwarzbrachen sind zu vermeiden.

1. Gewässerrandstreifen mit Auenvegetation, Wildkräutermischung oder extensiver Grünlandnutzung (Pufferstreifen um Fließgewässer);
2. Brachen mit Selbstbegrünung oder Einsaat mehrjähriger Brachen (Wildkräuter und Blütenpflanzen)
3. Gehölzstreifen oder Kurzumtriebsplantagen mit mehreren Baumarten sowie Agroforstsysteme (in Linienform, max. Breite: 10 m) Blühstreifen, Ackerwildkrautstreifen, Lichtäcker (weiter Reihenabstand), Lerchenfenster und ähnliche flächen- oder punktförmige Maßnahmen;
4. Terrassen, Landschaftselemente (wie Feldgehölzinseln, Sölle, Windschutzstreifen etc.) gemäß EU-KOM-Vorschlag;
5. Aufforstungsflächen (EU-KOM-Vorschlag) nur in ausgeräumten Landschaften und als naturnaher Laubmischwald mit Waldrandgestaltung.

Infokasten 1: Ökologisch vorteilhafte Formen landwirtschaftlicher Nutzung, die innerhalb der Regelung für ökologische Vorrangflächen anzuerkennen wären

Die KLU weist darauf hin, dass die reine Lage von Acker- und Sonderkulturflächen in bestimmten Gebietskulissen (z.B. Natura 2000-, Wasserschutz-, Überschwemmungsgebieten) keine Begründung dafür sein kann, dass diese Flächen pauschal als ökologische Vorrangflächen angerechnet werden können. Dies ist nur für solche Flächen möglich, auf denen tatsächlich eine „Flächennutzung im Umweltinteresse“ gemäß Art. 32 des Entwurfs einer neuen Direktzahlungen-Verordnung stattfindet, wie sie in obiger unvollständiger Tabelle angedeutet wird. Die Einrichtung oben genannter Flächen kann ggf. in angemessener Weise mit Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule gekoppelt werden, wenn auf diesen Flächen zusätzliche Umweltleistungen erbracht werden.

Weiter hält die KLU es für erforderlich, dass alle landwirtschaftlichen Betriebe ökologische Vorrangflächen nachweisen müssen. Für die vom landwirtschaftlichen Berufsstand zusätzlich geforderten pauschalen Ausnahmen, z.B. für Betriebe mit mehr als 50 % Dauergrünland, für Betriebe mit weniger als 20 Hektar Ackerfläche oder für Betriebe in benachteiligten Gebieten, gibt es keine nachvollziehbare sachliche Begründung. Bei reinen oder überwiegenden Grünlandbetrieben (mehr als 70%) wären wie erwähnt 15% extensives Grünland (ggf. in Agrarumweltmaßnahmen) zu fordern.

Um ein „Wandern“ der ökologischen Vorrangflächen weg von den intensiv genutzten Börderegionen hin auf die Grenzertragsstandorte zu vermeiden, sind zudem effektive Regelungen erforderlich, die sicherstellen, dass die Vorrangflächen im direkten Kontext mit den anderen Flächen des Betriebes liegen. Solche effektiven Regelungen und Kontrollmechanismen braucht es nach Ansicht der KLU auch für die Kriterien der Anerkennung von ökologischen Vorrangflächen auf den Betrieben selbst. Insbesondere in den Gunstlagen agrarischer Produktion sind hier keine weiteren „Schlupflöcher“ hinnehmbar.

3.3.4 Defizite des „Greenings“

9. Die KLU hat bereits im Sommer 2011 zu den Grundsätzen der anstehenden GAP-Reform Stellung genommen. Sie bezog sich dabei auf die Mitteilung der KOM vom November 2010. Sie hat damals fünf konkrete Maßnahmen zur Ökologisierung der ersten Säule der GAP gefordert. In den Legislativ-Vorschlägen der EU-KOM finden sich davon nur die in den Abschnitten 3.3.1 – 3.3.3 dargestellten drei Elemente wieder. Die EU-KOM begründete dies bei der öffentlichen Vorstellung der Vorschläge am 12. Oktober 2011 damit, dass andere als die vorgelegten „Greening“-Elemente „nicht administrierbar“ seien.¹³

→ Die KLU bedauert außerordentlich, dass es nicht gelungen ist, die von ihr vorgeschlagenen Beschränkungen des Stickstoffsaldos und der Tierbesatzdichte im Rahmen des „Greenings“ zu verankern. Ohne ausführliche Begründung sieht sie darin eines der größten Defizite der Reformvorschläge aus Umweltsicht (vgl. Infokasten 2). D.h. konkret: das Thema „Gewässerschutz“ wird durch die KOM Vorschläge nicht explizit angesprochen, und auch für den Klimaschutz sind nur indirekt kleinere positive Effekte zu erwarten.

¹³ Häußler, Pressekonferenz am 12.10.2011 in der EU-Vertretung in Berlin.

Die negativen Auswirkungen hoher Stickstoffüberschüsse und hoher Tierbesatzdichten gehören nach Ansicht der KLU zu den schwerwiegendsten negativen Umweltwirkungen, die die Europäische Landwirtschaft heute verursacht. Die KLU fordert entsprechende Maßnahmen in die Ökologisierungskomponente aufzunehmen. Um zukünftig Direktzahlungen in voller Höhe zu bekommen, sollten landwirtschaftliche Betriebe deshalb:

- 1. Ihren Stickstoffsaldo auf maximal 50 kg N pro ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) beschränken.*
- 2. Ihre Tierbesatzdichte auf maximal 2 Dungeinheiten pro ha LF beschränken. Eine Dungeinheit entspricht nach herkömmlicher Definition einem jährlichen Anfall von 80 kg N in Form tierischer Ausscheidungen. Auf auswaschungsgefährdeten Standorten muss darüber hinaus ein Anbau von Zwischenfrüchten erfolgen, um versickerndes Nitrat abzufangen (catch crops).*

Infokasten 2: Beschränkung des Stickstoffsaldos und der Tierbesatzdichte innerhalb der ersten Säule

→ Ferner sieht die KLU eine generelle Freistellung der Betriebe des ökologischen Landbaus vom „Greening“ kritisch. Sie begrüßt jedoch nachdrücklich die Anerkennung der von diesen Betrieben erbrachten Ökosystemleistungen. Sie ist zwar davon überzeugt, dass eine Anbaudiversifizierung im Rahmen der im Ökolandbau üblichen Fruchtfolgen ohnehin gegeben ist, entsprechende „Greening“-Vorgaben für den Öko-Landbau in diesem Segment der Ökologisierungskomponente also kein Problem darstellen. Sie geht im Rahmen eines traditionellen ökologischen Futterbaubetriebs (Gemischtbetriebs) auch von einer ausreichenden Grünlanderhaltung aus, sieht jedoch Klärungsbedarf bei reinen Marktfruchtbetrieben des ökologischen Landbaus. Es gibt keinen logischen Grund dafür, dass das Grünlandumbruchverbot nicht auch für Ökobetriebe gelten sollte. Ferner hält sie auch in Ökobetrieben eine Mindestausstattung mit ökologischen Vorrangflächen für erforderlich, um landschaftsbezogene Biodiversitätsziele zu erreichen. Zum dritten vermisst die KLU Vorgaben für reine Grünlandbetriebe. Grünland ist vor allem dann ökologisch wertvoll, wenn es extensiv bewirtschaftet wird. Dann stellen sich artenreiche Blumenwiesen mit hohem Kräuteranteil ein. Auf intensiv gedüngtem Grünland dominieren dagegen Gräser und Allerweltsarten. Als Beitrag zum „Greening“ fordert die KLU deshalb, dass bei reinen Grünlandbetrieben 15% der landwirtschaftlich genutzten Fläche extensiv bewirtschaftet werden.

Grundsätzlich weist die KLU darauf hin, dass produktbezogene (gekoppelte) Direktzahlungen im Rahmen der GAP-Reform von 1992 („McSharry-Reform“) eingeführt wurden, um die durch Preissenkungen bedingten Einkommensverluste teilweise zu kompensieren. In der GAP-Reform von 2003 (midterm review zur Agenda 2000) erfolgte dann der Beschluss zur Entkopplung der Direktzahlungen. Bis 2013 wird es in Deutschland regional (auf das jeweilige Bundesland bezogene) einheitliche Hektarprämien geben. In jüngerer Zeit haben sich jedoch die Preise wichtiger Agrarprodukte für die Erzeuger vergleichsweise positiv entwickelt. Damit entfällt die ursprüngliche Rechtfertigung für die Direktzahlungen und es wird für die Agrarpolitik immer schwieriger, ihre Fortführung gegenüber der Gesellschaft zu begründen.

Wissenschaftliche Gremien fordern daher den Abbau der Direktzahlungen der ersten Säule. Stattdessen sollte die Bereitstellung öffentlicher Güter honoriert werden. Der Vorschlag der EU-KOM sieht daher vor, die Beibehaltung der ersten Säule mit der Erbringung zusätzlicher, nicht marktfähiger Leistungen zu verknüpfen (darin besteht der Kern des sog. „Greenings“). Die aktuell von verschiedenen Gruppierungen verlangte Reduzierung der „Greening“-Auflagen müsste dann unmittelbar auch eine Reduzierung der Zahlungen der ersten Säule zur Folge haben; ansonsten fehlt eine gesellschaftspolitisch akzeptable Begründung, um die Forderung „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ zu erfüllen.

3.4 Finanzbestimmungen

10. Zur Finanzierung der Ökologisierungskomponente („Greening“) sollen die Mitgliedstaaten gemäß Vorschlag der KOM 30% ihrer jährlichen nationalen Obergrenze verwenden (Art. 33).

→ **Wegen der allgemeinen Bedeutung der Ökologisierungskomponente (ihre Einbindung in die erste Säule soll - im Gegensatz zu Maßnahmen der zweiten Säule, die auf Freiwilligkeit beruhen, regional zugeschnitten sind und eher punktuell wirken - ihre flächendeckende Verbreitung sicherstellen) und ihrer wachsenden Bedeutung als langfristig einzige Rechtfertigung für Fördermaßnahmen aus der ersten Säule, fordert die KLU, in weiteren Reformschritten die Bedeutung und den Finanzanteil der Ökologisierungskomponente konsequent weiter auszubauen und die gesamte Agrarpolitik letztendlich auf den Grundsatz „public money for public goods“ umzustellen.**

11. Nach Äußerungen der EU-KOM droht Betrieben, die die Maßnahmen innerhalb der Ökologisierungskomponente nicht durchführen, zunächst ein Wegfall dieser Gelder für das betreffende Jahr. Bei wiederholten Verstößen würden Strafzahlungen fällig, die die Höhe der Zahlungen für die Ökologisierungskomponente überschreiten und die mit den Zahlungen aus der Basisprämie verrechnet würden. De facto wäre es also nicht möglich, dass ein Betrieb die Ökologisierungskomponente ignoriert und derweil die Basisprämie uneingeschränkt weiterhin bezieht.

→ **Dies ist aus Sicht der KLU ein wesentlicher Aspekt, da die Ökologisierungskomponente nur dann voll wirksam wird, wenn ein Szenario ausgeschlossen werden kann, bei dem sich Betriebe mit der Basisprämie begnügen und dafür keine „Greening“-Maßnahmen durchführen. Die Einheit der ersten Säule erfordert eine Sicherstellung dahingehend, dass alle Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, auch an den „Greening“-Maßnahmen (dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden) teilnehmen.**

3.5 Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen

12. Benachteiligte Gebiete sollen nach den Vorstellungen der KOM neu abgegrenzt werden. Dazu sollen ausschließlich biophysikalische Kriterien herangezogen werden (Klima, Boden, Gelände, d. h. Hangneigung). Die Einzelheiten finden sich im Anhang II der neuen ELER-Verordnung.

13. Die bedeutende Rolle der Förderung benachteiligter Gebiete für den Erhalt der Biodiversität und die Berglandwirtschaft sollte in jedem Falle nicht geschmälert werden. In solchen Gebieten stellt oft das Klima den Minimumfaktor dar, wodurch der sonstige Faktoreinsatz (Vorleistungen) entsprechend heruntergefahren wird. Dadurch wird die Umwelt stofflich entlastet, ferner findet sich dort artenreiches Grünland, das für die Biodiversität wie auch für Freizeit, Erholung und Tourismus eine wichtige Rolle spielt. Art. 34 der neuen Direktzahlungen-Verordnung ermöglicht den Mitgliedstaaten, bis zu 5% der nationalen Obergrenze (in Deutschland wären dies ca. 250 Mio. € jährlich) dazu zu verwenden, eine zusätzliche jährliche Hektarprämie in benachteiligten Gebieten zu gewähren. Dies kann auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert werden, etwa Feuchtgebiete (zur Wiedervernässung mit Bewirtschaftungschwerpunkten, Paludikulturen etc.; gleichzeitig ein bedeutender möglicher Beitrag der Landwirtschaft zur THG-Minderung) oder die Almbewirtschaftung.

→ Die KLU begrüßt diesen Ansatz und fordert die Bundesregierung auf, von dieser Möglichkeit ausgiebigen Gebrauch zu machen.

3.6 Fakultative gekoppelte Stützung

14. Fakultative gekoppelte Stützung nach Artikel 38 der geplanten neuen Direktzahlungen-Verordnung eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, bis zu 5% der nationalen Obergrenze (für Deutschland also ca. 250 Mio € pro Jahr) unter klar definierten Bedingungen für gekoppelte Stützungen zu gewähren. Bedingung ist, dass es sich um „spezifische Landwirtschaftsformen bzw. Agrarsektoren handelt, die sich in Schwierigkeiten befinden und denen aus wirtschaftlichen und/ oder sozialen und/ oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“.

→ Die KLU begrüßt diesen Ansatz und sieht darin eine Chance, besonders umwelt- und naturschutzverträgliche Verfahren zusätzlich zu unterstützen.

Insbesondere im Bereich der aus Umweltsicht sehr wichtigen Haltung von Ziegen und Schafen (die nicht nur Landschaften wie die Lüneburger Heide oder die Wachholderheiden der Schwäbischen Alb erhalten, sondern auch in der Pflege von Deichen eine wichtige Rolle spielen) in Deutschland, aber auch bei der Erhaltung einer extensiven Beweidung durch Rinder, sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Prämien an die zu haltenden Tiere zu koppeln.

4. Der Entwurf für eine Verordnung über Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle („Horizontale Verordnung“) - Cross Compliance aktualisiert

15. Die neue „Horizontale Verordnung“ enthält insbesondere die grundlegenden Verpflichtungen für die Empfänger von Direktzahlungen (Cross Compliance)¹⁴. Diese umfassen (wie bisher) die Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie die Pflicht zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand¹⁵, übersichtlich zusammengestellt im Anhang II der Verordnung.

¹⁴ Titel VI, Art. 91 ff.

¹⁵ Beides im Art. 93.

4.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung

16. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung¹⁶ umfassen insgesamt 13 EU-Richtlinien¹⁷ und gelten in allen EU-Mitgliedstaaten. Neu hinzu kommt die Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL), sobald sie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und die (aus den Bewirtschaftungsplänen resultierenden) unmittelbar für die Landwirte geltenden Verpflichtungen feststehen¹⁸. Gleiches gilt für die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie.

- Die KLU begrüßt die Aufnahme der WRRL in die Cross Compliance. Die im Rahmen der WRRL erarbeiteten Bewirtschaftungspläne sind bei der Ausrichtung von Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der GAP zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ). Hier sind Bund und Länder gefordert, da die nähere Ausgestaltung des GLÖZ den Mitgliedstaaten obliegt. Der GLÖZ gilt insbesondere auch außerhalb von gefährdeten Gebieten (vulnerable zones), was in solchen Mitgliedstaaten ein erheblicher Fortschritt gegenüber der Nitrat-RL sein kann, die bisher (im Gegensatz etwa zu Deutschland, den Niederlanden und Dänemark) nicht das gesamte Territorium als gefährdetes Gebiet ausgewiesen haben.
- Hinsichtlich der Einrichtung von Gewässerrandstreifen ist die KLU jedoch der Ansicht, dass der GLÖZ, namentlich das Element 1 „Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen“ allein zu schwach ist, um die erforderlichen gewässerschützenden Änderungen in den Agrarlandschaften herbeizuführen. Sie spricht sich daher dafür aus, Gewässerrandstreifen von 5m Breite einzuführen, auf denen der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln untersagt ist. Diese Flächen sollten als Flächen mit Nutzung im Umweltinteresse (vorzugsweise als extensives Grünland; auch eine Energieholznutzung wäre denkbar) in die 7% ökologische Vorrangflächen eingerechnet werden dürfen.

4.2 Integration der Pflanzenschutzmittelrichtlinie (EG 1107/2009) in die GAP 2013

17. Basis für die Kontrollen nach Cross-Compliance im Pflanzenschutz ist die Richtlinie des Rates 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln bzw. deren Umsetzung in nationale Gesetze (Pflanzenschutzgesetz) und Verordnungen. Bisherige Prüfkriterien bei den Cross-Compliance-Kontrollen sind u. a. der Sachkundenachweis für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die obligatorische Prüfplakette für Pflanzenschutzgeräte, die Aufzeichnungspflicht bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die Pflanzenschutzanwendungsverordnung sowie die Bienenschutzverordnung.

- Die KLU begrüßt die Aufnahme der Verordnung EG 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 21. Oktober 2009 (und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG) in die Cross Compliance als konsequenten Schritt der Anpassung an die aktuelle Gesetzeslage.

¹⁶ Statutory management requirements, SMR.

¹⁷ U.a. die Nitrat-, die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie.

¹⁸ In Deutschland ab 2012?

Über die Integration des aktuellen EG-Pflanzenschutzrechtes in die grundlegenden Verpflichtungen für die Empfänger von Direktzahlungen (Cross Compliance / Horizontale Verordnung) ergibt sich die Chance einer Verbesserung der Festlegungen der guten fachlichen Praxis und der Sanktionierung über Prämienkürzungen, wenn Verstöße gegen die (optimierte) gute fachliche Praxis vorliegen. Damit können u. a. auch eine gleichwertige Betrachtung von Grund- und Oberflächenwasser, ein obligatorisches Monitoring nach der Zulassung, Besonderheiten für Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen, die Lagerung von Pflanzenschutzmitteln, der Entsorgungsnachweis für technische Restmengen, eine bessere Verzahnung mit der WRRL, die Punktquellenvermeidung bei Reinigung von Geräten zukünftig Berücksichtigung finden.

4.3 Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

18. Die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) werden national festgelegt. Die EU-KOM gibt aber insgesamt acht Punkte vor, die dabei umgesetzt werden müssen. Da der Entwurf für eine Bodenrahmenrichtlinie (BRRL) auf EU-Ebene „von der Tagesordnung genommen wurde“¹⁹ und damit mangels EU-weiter Rechtsgrundlage keine SMR zum Schutz des Bodens möglich sind, sind bodenschützende Inhalte auf vier GLÖZ-Punkte verteilt, die auf nationaler Ebene zu konkretisieren sind: Bodenbedeckung, Bodenerosion, Humuserhalt und – neu! – der Schutz kohlenstoffreicher Böden (Feuchtgebiete).

→ Letztgenannter Punkt sollte aus Sicht der KLU vor allem dahingehend umgesetzt werden, dass der Umbruch von Moor- und Anmoorböden (also die Umwandlung von Grünland in Acker auf solchen Standorten) sowie neue Entwässerungsmaßnahmen völlig verboten werden.

Derartige Praktiken haben sich insbesondere für den Anbau von Energiemais weit verbreitet, da das Erneuerbare Energien-Gesetz hierfür starke ökonomische Anreize bietet. Die THG-Bilanz von Grünlandumbrüchen auf Niedermoor-Standorten ist jedoch wegen des dadurch erhöhten Humusabbaus stark negativ, außerdem werden dabei große Nitratmengen durch Mineralisierung aus der organischen Substanz des Bodens freigesetzt, für die ein hohes Auswaschungsrisiko besteht. Bestrebungen des Klimaschutzes wie auch des Wasserschutzes werden dadurch konterkariert. Andererseits weist die KLU darauf hin, dass eine simple Nutzungsaufgabe beim Grünland und fehlendes Biotopmanagement im allgemeinen dazu führt, dass auf den betreffenden Standorten eine natürliche Sukzession eintritt bis hin zu standorttypischen Wäldern (potenzielle natürliche Vegetation). Damit geht in vielen Fällen eine Artenverarmung einher. Wenn also die an eine bestimmte Nutzung angepasste Agrobiozönose erhalten werden soll, müssen über die zweite Säule ausreichend Anreize gesetzt werden, um eine angepasste Nutzung solcher Flächen sicherzustellen.

¹⁹ Deutschland gehört mit Frankreich, den Niederlanden, dem UK und Österreich zu den fünf Staaten, die durch ihre Sperrminorität die Verabschiedung einer EU-Bodenrahmenrichtlinie bisher verhindert haben. Die offizielle Begründung der Bundesregierung dafür ist im Wesentlichen, dass die BRRL gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße, dass also Brüssel Sachverhalte regeln wolle, die in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fielen. Nationale Bodenschutz-Gesetze haben bisher jedoch nur neun von 27 EU-Mitgliedern verabschiedet, darunter Deutschland (das Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG).

5. Der Entwurf für eine neue Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung (Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik)

19. Die zweite Säule der GAP, die auch zukünftig u.a. die Agrarumweltprogramme beinhalten wird, bleibt weitgehend bestehen, wird aber im Sinne der Europa-2020-Strategie überarbeitet. Deutschland und andere Mitgliedstaaten werden künftig die Möglichkeit haben, 10% der nationalen Obergrenze zusätzlich aus der ersten in die zweite Säule zu verlagern.

→ Wegen der nach wie vor erheblichen Bedeutung der zweiten Säule für den Umweltschutz empfiehlt die KLU nachdrücklich von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

20. Die „Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (Neue ELER-Verordnung) soll nach den Vorstellungen der Kommission flexibler gestaltet werden als bisher. Statt auf vier Schwerpunkte (Achsen) mit vorgegebenen Mindestbudgets sollen die Mittel künftig auf sechs Prioritäten verteilt werden (Art. 5). Diese sind an der Strategie „Europa 2020“ ausgerichtet, die die Lissabon-Strategie (Wachstum, Innovation, Arbeitsplätze) abgelöst hat. Für den Umwelt- und Naturschutz stehen dabei die Prioritäten vier „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme...“ und fünf „Förderung der Ressourceneffizienz ... kohlenstoffarme und klimaresistente Wirtschaft“ im Vordergrund.

Mindestanteile für die einzelnen Prioritäten werden nicht mehr festgesetzt²⁰, die Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sollten aber weiterhin „eine herausragende Rolle bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und bei der Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen“ spielen (Erwägungsgrund 28). Die KLU unterstützt diese Erwägung nachdrücklich und drängt darauf, dass die „herausragende Rolle“ auch in den rechtsverbindlichen Artikeln festgeschrieben und ihre Umsetzung in der Praxis in geeigneter Weise sichergestellt wird. Da sowohl nach Einschätzung der KLU als auch nach einem von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten²¹ erhebliche Defizite bei der Honorierung von Umweltleistungen in der zweiten Säule vorhanden sind, ist für diese (Prioritäten 4 und 5) ein Mindestanteil von 50% an den Fördermitteln in den Programmplanungsdokumenten verbindlich festzuschreiben.

→ Aus Sicht der KLU sind die Umweltleistungen der Kern der zweiten Säule und eine entsprechende Schwerpunktsetzung zur Umsetzung der EU-Umweltziele (Biodiversitätsstrategie, Wasserrahmenrichtlinie, Natura 2000, Klimaschutz) zwingend.

21. Ein erheblicher Teil der Maßnahmen der zweiten Säule stehen stärker als die deutlich besser ausgestattete erste Säule für den Grundsatz „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“ (public money for public goods). Die KLU sieht dementsprechend den dringenden Bedarf, die Mittel für die zweite Säule der GAP deutlich zu erhöhen, um so die

²⁰ LEADER soll aber mindestens 5% und Klimaschutz und -anpassung mindestens 25% der Mittel absorbieren.

²¹ COOPER, T., HART, K. UND BALDOCK, D. (2009): The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy: London.
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf

ambitionierten europäischen Ziele im Umweltbereich (Natura 2000, Biodiversitätserhaltung, Wasserrahmenrichtlinie, Klimaschutz) tatsächlich erreichen zu können. Die erheblichen Defizite in fast allen Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung des EU-Umweltrechtes sind im Agrarbereich und auf dem Wege der Kooperation nur über einen Ausbau der zweiten Säule zu beseitigen. Die KLU sieht hierzu Widersprüche insbesondere in den Vorschlägen der Kommission, die Mittel für die GAP insgesamt und in diesem Rahmen auch diejenigen für die zweite Säule zu den Preisen von 2014 einzufrieren sowie in einer Reihe von Mitgliedsstaaten²² eine wenn auch begrenzte Umschichtung von Mitteln aus der zweiten in die erste Säule zuzulassen.

→ Wegen der besonderen Bedeutung der zweiten Säule für Natur und Umwelt fordert die KLU, die Mittel für die umwelt- und naturschutzrelevanten Maßnahmen der zweiten Säule sukzessive bis zum Ende der neuen EU-Förderperiode um 50 % zu erhöhen, wobei die Mittel überwiegend durch Umschichtung aus der ersten Säule bereitzustellen sind.

Kürzungen der EU-Mittel für die zweite Säule, wie sie in der Vergangenheit vorgekommen sind, dürfen in der anstehenden Förderperiode nicht mehr auftreten, da sie zu Beginn des Förderzeitraums 2007 bis 2013 in Deutschland massive Probleme insbesondere auch bei den Agrarumweltmaßnahmen zur Folge hatten.

22. Bisher wird ein Teil der Mittel der zweiten Säule so ausgegeben, dass aus Umweltsicht erhebliche negative Effekte zu verzeichnen sind (z.B. bei einigen Flurbereinigungsverfahren, Wegebau, Förderung von Bewässerungsprojekten im mediterranen Bereich, Erstaufforstung ökologisch wertvoller Offenlandlebensräume).

→ Die KLU vertritt die Meinung, dass zukünftig forciert über entsprechende Vorgaben in der ELER-VO festzulegen ist, dass nur noch solche Maßnahmen aus dem ELER gefördert werden dürfen, die aus Umweltsicht positiv oder zumindest neutral zu bewerten sind.

Die KLU begrüßt daher die ex-ante-Evaluierung von Maßnahmen und Programmen der zweiten Säule; sie sollte im Sinne einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Bei finanziell wesentlichen Maßnahmen der ELER-Verordnung, wie den Flurbereinigungs- und Agrarinvestitionsfördermaßnahmen, soll eine Förderung nur dann erteilt werden dürfen, wenn positive Umwelteffekte im Einzelfall nachgewiesen oder plausibel gemacht werden können.

23. Aus Sicht der KLU ist es unverständlich, dass die Kommission die EU-Kofinanzierungssätze für Umweltmaßnahmen massiv kürzen will. So wird der EU-Fördersatz bei Agrarumweltmaßnahmen und Natura 2000-Ausgleichszahlungen je nach Region in Deutschland von bisher 55 bis 90% auf nunmehr nur noch 50% reduziert. Alternativ werden die Fördersätze für andere mit dem Umweltschutz konkurrierende Maßnahmen deutlich erhöht. Da die Umweltverwaltungen der Mitgliedsstaaten Schwierigkeiten haben, die jeweils erforderlichen nationalen Mittel aufzubringen, führt dies zu einer erheblichen Schwächung der Umweltbelange und widerspricht dem Ziel einer grüneren Agrarpolitik diametral. Dies gilt insbesondere für solche Naturschutzmaßnahmen in Deutschland, an denen sich der Bund bei der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) nicht beteiligt und somit die

²² Gemeint sind jene MS, in denen die Direktzahlungen weniger als 90% des EU-Durchschnitts betragen. Deutschland gehört nicht dazu.

Etats der Länder allein den erforderlichen nationalen Anteil erbringen müssen. Dagegen finanziert der Bund bei den meisten anderen ELER-Maßnahmen den nationalen Eigenanteil mit (z.B. als markt- und standortangepasste Landwirtschaft).

24. Besonders betroffen von den Kofinanzierungsätzen werden auch diejenigen Länder Europas sein, die einem strengen Spardiktat unterworfen sind. Es ist zu vermuten, dass Länder wie Griechenland, Portugal und Irland kaum mehr Gelder zur Kofinanzierung werden frei machen können. Die bisherige Regelung (95% Kofinanzierung für diese Länder) läuft Ende 2013 aus. Bisher ist unklar, wie es danach weitergehen soll.

25. Die EU-KOM ist mit dem Ziel angetreten, die GAP mit der bevorstehenden Reform „grüner und gerechter“ zu machen. Nur so konnte der Agrarhaushalt vor Begehrlichkeiten aus anderen Ressorts geschützt werden. Dabei spielt trotz der in die erste Säule aufgenommenen Ökologisierungskomponente („Greening“) die zweite Säule eine tragende Rolle. Sie fördert neben Agrarumweltmaßnahmen, die über die Cross Compliance und die neu aufgenommene Ökologisierungskomponente der ersten Säule hinaus gehen auch weitere wichtige Maßnahmen im Natur- und Umweltschutz (z.B. Moor- und Gewässerrenaturierung, Beratung von Landwirten, Umweltsensibilisierung). Die Maßnahmen der zweiten Säule erlauben einen effizienten regionaltypischen Zuschnitt, können daher wesentlich gezielter auf die lokale Umweltsituation reagieren als die erste Säule, erfordern aber dadurch auch eine aufwändigere Programmierung und Kontrolle. Angesichts der zentralen Bedeutung der zweiten Säule für eine grünere EU-Agrarpolitik erstaunt es, dass der von der Kommission vorgelegte Verordnungsentwurf für die Umweltmaßnahmen neben der Kürzung der EU-Kofinanzierungsätze einige weitere Verschlechterungen zur Folge hätte, die im Folgenden dargestellt werden.

26. Wenn auch der Text des Verordnungsentwurfs vielfältige Interpretationsmöglichkeiten offen lässt, so ist doch zu befürchten, dass viele Maßnahmen, die für den Umwelt- und Naturschutz in der laufenden Förderperiode stark genutzt werden, zukünftig nur noch in einer reduzierten Kulisse "ländliches Gebiet" kofinanziert werden können, da im Verordnungsentwurf immer wieder auf diese Förderkulisse verwiesen wird. Diese Einschränkung ist mit Zielen des Umwelt- und Naturschutzes nicht kompatibel. Beispielsweise sind Gewässerrenaturierungen oder Informations- und Beratungsmaßnahmen gerade auch in urban geprägten Gebieten erforderlich. Es ergibt fachlich keinen Sinn, derartige Maßnahmen an der Grenze des wie auch immer definierten ländlichen Raumes abzurechnen.

Vorgeschlagen wird eine Klarstellung in der Verordnung, dass sämtliche Maßnahmen zur Sicherung der Biodiversität, zur Umsetzung von Natura 2000 und der Wasser-Rahmenrichtlinie auf der gesamten Fläche eines Mitgliedstaates durch fachlich kohärente Programme gefördert werden können.

27. Die Priorität vier (Ökosysteme) in Art. 5 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs ist grundsätzlich geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Umwelt- und Naturschutzziele zu leisten. Die KLU begrüßt dies ausdrücklich. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die von der Kommission vorgenommene Beschränkung auf „von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ eine massive und aus Umweltsicht nicht sachgerechte Einschränkung darstellt. Beispielsweise wären dann Gewässerrenaturierungen, Wiedervernässungen von Feuchtstandorten und Mooren sowie der Nutzungsverzicht in Wäldern voraussichtlich nicht mehr oder nur erschwert förderfähig

(da dann nicht mehr von der Land- und Forstwirtschaft abhängig). Die KLU plädiert daher dafür, die Einschränkung auf „von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ ersatzlos zu streichen. Der ELER sollte generell seine immer noch zu sehr sektorale Ausrichtung zugunsten eines stärker übergreifenden Bezuges ändern.

28. Nach Ansicht der KLU sollte das Kooperationsprinzip beim Schutz der Umwelt im ländlichen Raum, insbesondere bei der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie gestärkt werden. Die Akzeptanz und Attraktivität von Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage des Kooperationsprinzips würde erheblich davon profitieren, wenn über die reine Kompensation von Mindererträgen und Bewirtschaftungerschwernissen hinaus wieder eine Anreizkomponente für die teilnehmenden Landwirte eingeführt würde.

→ Die KLU spricht sich eindeutig für eine Anreizkomponente aus. Ferner sollten entstehende Transaktionskosten bei der Mittelzuteilung voll berücksichtigt werden.

Weiter ist die geplante Begrenzung auf landwirtschaftliche Flächen zu streichen, da damit Schwierigkeiten bei der Förderung von extensiv genutzten Weideflächen zu befürchten sind. Weiter sollte eine sachgemäße ergebnisorientierte Honorierung, wie sie auch im Sonderbericht Nr. 7/2011 des Europäischen Rechnungshofs angeregt wird, bei den Agrarumweltmaßnahmen ermöglicht werden. Schließlich sind die förderfähigen Höchstsätze deutlich zu erhöhen, da diese nicht für eine adäquate Honorierung der Leistungen der Landwirte z.B. auf intensiv genutzten Ackerstandorten oder bei der Bewirtschaftung von Steilhängen ausreichen. Gerade in agrarischen Vorranggebieten (Börden) besteht ein teilweise erheblicher Mangel an naturnahen Landschaftselementen. Das Bundesnaturschutzgesetz fordert jedoch den Aufbau eines Biotopverbundsystems aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen (§ 21 BNatSchG). Dabei sind die „zur Vernetzung erforderlichen linearen und punktförmigen Elemente, insbesondere Hecken und Feldraine sowie Trittsteinbiotope zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, zu schaffen.“ Die ländliche Entwicklung auf der Grundlage der ELER-Verordnung sollte ein starkes Werkzeug zur Durchsetzung dieser Vorgaben werden.

29. Der bisherige Art. 57 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ hat für die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und Österreich eine herausragende Bedeutung. Die Renaturierung von Mooren und Gewässern, die Anlage von Feuchtmulden und Hecken, spezifische Artenschutzmaßnahmen sowie die Beratung von Landwirten sowie Naturschutzfachplanungen werden hierüber u.a. gefördert. Im Verordnungsentwurf der Kommission findet dieser Artikel leider keine Entsprechung. Lediglich Teilmaßnahmen des Art. 57 sind nun in unterschiedlichen Artikeln des Verordnungsentwurfs zu finden. Dabei ist dann die Förderung der Naturschutzmaßnahmen in andere Förderbereiche (z.B. Investitionsmaßnahmen) mit integriert, was eine qualifizierte Evaluierung erschwert.

Die Zersplitterung des Art. 57 (der VO (EG) Nr. 1698/2005) in verschiedene andere Artikel führt für den Umwelt- und Naturschutz zu einem erheblichen Mehraufwand, ohne erkennbaren Mehrwert. Zudem erschwert die Aufspaltung ein finanzielles Earmarking für umweltrelevante Maßnahmen und damit auch die Zurechenbarkeit von Ausgaben zu den Prioritäten bzw. zu den thematischen Schwerpunkten. Im Vergleich zu Art. 57 der VO (EG) Nr. 1698/2005 sowie auch der vorherigen Verordnung (Art. 33 der EAGLF-Verordnung von 1999) führt dies darüber hinaus – je nach Interpretation der Artikel – zu

erheblichen Förderlücken und damit zu einer Einschränkung der Förderoptionen. Bisher waren Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes und mit der Entwicklung von Gebieten mit hohem Naturwert sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz generell förderfähig. Die neue Verordnung würde nur einen Teil der Fördermaßnahmen weiter ermöglichen.

Der bisherige Artikel 57 (VO (EG) Nr. 1698/2005) hat sich bewährt und sollte inhaltlich beibehalten und weiterentwickelt werden. Dies ist für die Umsetzung der Umwelt- und Naturschutzziele in Deutschland von elementarer Bedeutung.

30. Mit großer Sorge sieht die KLU, dass die Vorschläge der Kommission zu einer weiteren wesentlichen Bürokratisierung der zweiten Säule führen (z.B. Partnerschaftvereinbarung, ex-ante-Konditionalitäten, Leistungsreserve, Ausweitung der Aufgaben der bescheinigten Stellen), ohne dass dies zu einem adäquaten Mehrwert führt. Dies steigert den Verwaltungsaufwand bei Umsetzung und reduziert die Akzeptanz für die zweite Säule bei Landwirten, aber auch bei Umweltorganisationen und weiteren Partnern. Außerdem besteht die Gefahr, dass innovative Ansätze über Gebühr erschwert werden, weil die Administration „auf Nummer sicher geht“ und sich nur noch in eingefahrenen Gleisen bewegt.

Gerade für die personell knapp besetzten Umweltverwaltungen führt der erhöhte Verwaltungsaufwand dazu, dass erforderliche Fördermaßnahmen nicht mehr in das Programm im entsprechenden Umfang aufgenommen werden. Damit würden Chancen zur Verbesserung von Natur und Umwelt vertan.

Statt den Verwaltungsaufwand in der zweiten Säule zu erhöhen, sind Maßnahmen erforderlich, um diesen deutlich zu reduzieren. Beispiele hierfür sind:

- Kleinstprojektfonds mit vereinfachter Abwicklung für Umweltprojekte analog zur geplanten Vorgangsweise bei LEADER.
- Eigenständige Fördermaßnahmen für Umwelt- und Naturschutzprojekte (analog Art. 57a (VO (EG) Nr. 1698/2005)
- Schaffung der Möglichkeit von Standardkosten bei den beiden oben genannten Umweltförderungen (Anmerkung: zumindest bei LEADER vorgesehen).

Bei sämtlichen ELER-Maßnahmen (nicht nur für diejenigen im Rahmen des Art. 42 des AEUV) sollte die Genehmigung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum eine beihilferechtliche Genehmigung bereits mit enthalten. Eine gesonderte beihilferechtliche Genehmigung durch die Kommission ist somit dann nicht mehr erforderlich.

Mit Nachdruck unterstützt die KLU den Programmansatz der zweiten Säule, der eine gezielte Ausrichtung an den jeweiligen Problemen von Regionen ermöglicht. Auch die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner inklusive der Umweltakteure hat sich bewährt und sollte verstärkt werden. In diesen Bereichen führt der Mehraufwand im Vergleich zur ersten Säule auch zu einem tatsächlichen Gewinn in Form einer verbesserten Zielorientierung. Künftig sollte daher die zweite Säule konsequent ausgebaut werden; dagegen wird der ersten Säule eine eher abnehmende Bedeutung zukommen.