



Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik

- Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte

Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft
am Umweltbundesamt (KLU) | Juli 2013

Mehr Grün in die Gemeinsame Agrarpolitik - Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte

Die KLU bewertet Einigung zur Agrarreform als „erstes kleines positives Signal“. Sie sieht aber dringenden Bedarf an konsequenter Weiterentwicklung.

EU-Kommission, EU-Agrarrat und Europaparlament haben sich auf eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014-2020 geeinigt. Die GAP soll „gerechter, grüner und effizienter“ werden. In den nächsten Monaten wird es jetzt nur noch darum gehen, auf der Grundlage der erzielten Einigung die bereits im Herbst 2011 veröffentlichten Verordnungsentwürfe abschließend rechtsverbindlich zu formulieren, in alle EU-Amtssprachen zu übersetzen und formal zu verabschieden. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments gilt als sicher.

Die Reform folgt damit zwar grundsätzlich der von Agrarkommissar Ciolos vorgegebenen Linie, aber viele Ausnahmeregelungen verwässern die ursprüngliche Intention der KOM. So werden die enormen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Höhe der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe nur ein Stück weit abgebaut („externe Konvergenz“). Auch innerhalb der Mitgliedstaaten sollen Ungleichgewichte abgeschwächt, aber nicht aufgehoben werden („interne Konvergenz“). Allerdings können die Mitgliedstaaten durch Umschichtungen innerhalb der ersten Säule „die ersten Hektare“ eines Betriebes (bis zu 30 ha oder bis zum Landesdurchschnitt) stärker fördern als den Rest der Fläche, was kleinere Höfe begünstigen würde¹. Schließlich werden die Unterstützungen auf „aktive Landwirte“ konzentriert, d. h. zukünftig soll Landbewirtschaftung gefördert werden, nicht Landbesitz.

Den Zahlungen soll auch zumindest teilweise eine neue, grüne Begründung unterlegt werden gemäß dem Grundsatz „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“. Hier wird ein seit langem fälliger Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik eingeleitet. Das bedeutet, dass dem geförderten Landwirt stärkere gesellschaftlich erwünschte Vorgaben dahingehend gemacht werden, wie er sein Land zu bewirtschaften hat. Über die Einhaltung bestehender Rechtsnormen hinaus (Cross Compliance; diese bleibt erhalten) sollen die Betriebe gemäß dem neu eingeführten „Greening“² mindestens drei verschiedene Früchte anbauen (für kleine und mittlere Betriebe sind die Anforderungen schwächer), das Grünland schützen und zunächst 5 %, später dann evtl. 7 % ihrer beihilfeberechtigten Fläche als sog. ökologische Vorrangflächen bewirtschaften. Dabei sollen Umweltschutz-Gesichtspunkte im Vordergrund stehen. Ausgenommen von den Greening-Auflagen bleiben Betriebe des Ökolandbaus sowie Betriebe mit überwiegend Grünland oder Wald. Solche Betriebe gelten bereits jetzt schon als hinreichend „grün“ („green by definition“).

¹ Zu Degression und Kappung, wovon vor allem große Betriebe in den neuen Bundesländern betroffen wären, wurde noch keine Entscheidung getroffen.

² Ins Deutsche manchmal etwas sperrig als Ökologisierungskomponente übersetzt.

Die KLU begrüßt, dass mit dem erwähnten Paradigmenwechsel ein bescheidener Einstieg in eine „grünere“, umweltadäquate Landwirtschaft vollzogen wird. Brüssel hat dabei zahlreichen Aufweichungsversuchen erfolgreich widerstanden. Gemessen an der Höhe der geplanten Direktzahlungen können die eingeführten Maßnahmen dennoch nur als ein erster Anfang bewertet werden. Verbesserungen und Verschärfungen der Standards sind in den nächsten Jahren zwingend erforderlich. So ist eine „Obergrenze“ von 75 % für eine Frucht kaum eine Verbesserung der jetzigen Situation, entfaltet also so gut wie keine ökologisch steuernde Wirkung. Der angestrebte Grünlandschutz soll mit einem gespaltenen Referenzniveau (Altgrünland 2012, Neugrünland 2015) eine vorauseilende Umbruchswelle (um das Referenzniveau möglichst niedrig zu halten) verhindern, was hoffentlich gelingt und unter anderem für den Gewässerschutz enorm wichtig wäre, weil erhöhte Stickstoffeinträge in das Sickerwasser vermieden werden könnten. Ferner sind die 5 % ökologische Vorrangflächen für einen wirksamen Artenschutz zu wenig, zumal landwirtschaftliche Betriebe bis 15 ha Ackerfläche überhaupt keine ökologischen Vorrangflächen bereitstellen müssen. Die KLU sieht im Zusammenhang mit den sog. „Ökologischen Vorrangflächen“ Klarstellungsbedarf, ob der Einsatz von Pestiziden und Mineraldüngern auch wirklich in allen Fällen ausgeschlossen ist. Die derzeitige Fassung des Art. 32 (Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung) ist nach ihrer Auffassung bisher nicht hinreichend klar. Ein Einsatz synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel darf es nach Auffassung der KLU auf Ökologischen Vorrangflächen keinesfalls geben.

Größere Änderungen stehen auch in der ländlichen Entwicklung bevor (der zweiten Säule der GAP). Insbesondere sollen durch Zusammenlegung bisher getrennter Fonds (ELER³, EFRE⁴ und ESF⁵) unter dem Dach eines Partnerschaftsvertrages Synergien gestärkt und Inkohärenzen abgebaut werden. Leider werden im Rahmen des ebenfalls gerade verabschiedeten Mittelfristigen Finanzrahmens der EU (MFR) für die Jahre 2014-2020 die Mittel für den ELER um bis zu 20 % gekürzt. Die KLU betrachtet Kürzungen der Zweiten Säule mit großer Sorge, denn aus dieser werden die für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz zwingend erforderlichen Agrar-Umweltmaßnahmen, wie z.B. der Ökologische Landbau, gefördert und freiwillige, über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus gehende Umweltleistungen der Landwirte honoriert. Zwar sollen die Mitgliedstaaten künftig Umschichtungen von bis zu 15 % der Mittel aus der Ersten in die Zweite Säule vornehmen können, dieses muss nun aber auf nationaler Ebene auch tatsächlich geschehen. Sollte es zu keiner Kompensation der Kürzungen in der Zweiten Säule durch Mittelumschichtungen kommen, sieht die KLU unter anderem eine massive Gefährdung der Umsetzung und Zielerreichung EU-umweltrechtlicher (Natura 2000, WRRL) und nationaler Vorgaben (Biodiversitätsstrategie, Nachhaltigkeitsstrategie).

Die KLU begrüßt hingegen, dass die KOM für 2017 eine Halbzeitbewertung der Reform angekündigt hat. Sie empfiehlt, diese für eine effektive Nachschärfung der GAP insbesondere beim Greening zu nutzen. Eine Erhöhung des Flächenanteils der ökologischen Vorrangflächen auf 7 % wäre ein erstes Element dafür.

³ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums.

⁴ Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

⁵ Europäischer Sozialfonds.

Die KLU empfiehlt bis dahin dringend, bei der Umsetzung der Reform in Deutschland von den nationalen Spielräumen im Interesse des Natur- und Umweltschutzes Gebrauch zu machen. Die dafür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind:

- Mittel aus der ersten in die zweite Säule umzuschichten⁶, um damit zumindest freiwillige Umweltmaßnahmen wie z. B. die Umstellung auf den Ökolandbau und den Vertragsnaturschutz weiterhin angemessen zu fördern und auszubauen,
- Fakultativ gekoppelte Prämien einzuführen, um bedrohte, aber ökologisch wertvolle Landbewirtschaftungsformen wie die Wander- und Deichschäferei⁷ und die Mutterkuhhaltung sowie vergleichbare landschaftspflegende Aktivitäten (Rauhfutterfresser in Berggebieten sowie auf Halligen und kleinen Inseln) zu erhalten und zu unterstützen. Hierzu wären in vielen Fällen Tierprämien erforderlich, wenn Ansprüche auf Flächenprämien nicht bestehen.
- Extensiv genutztes Grünland, z. B. Wacholderheiden in der Lüneburger Heide oder dem Altmühltal sowie Almflächen unbürokratisch in die Agrarförderung zu integrieren.
- Den absoluten Schutz des Grünlandes z. B. auf Moorstandorten und in Natura 2000-Gebieten verbindlich zu sichern.

Die KLU sieht in der für 2017 angekündigten Halbzeitbewertung der reformierten GAP die Notwendigkeit, den Reformstau weiter abzubauen und das grüne Profil der GAP nachzuschärfen. Sie verweist dazu inhaltlich auf ihre Stellungnahme vom Juli 2011 und die dort unterbreiteten Vorschläge⁸. Gerade vor dem Hintergrund der seit 2005 in Teilbereichen deutlich gestiegenen Erzeugerpreise sind öffentliche Transfers an die Landwirtschaft in Form einer pauschalen Flächenprämie nicht mehr zu rechtfertigen. Das Ziel muss darin bestehen, mit öffentlichen Geldern nur noch nicht marktgängige Gemeinwohlleistungen zu honorieren.

⁶ Vorgeschlagen ist dafür im Rahmen der Flexibilität zwischen den Säulen eine Obergrenze von 15%; eine endgültige Entscheidung auf EU-Ebene steht aber noch aus. Diese ist dann national umzusetzen; d. h. für Deutschland wäre ein Bundesgesetz und damit eine Einigung mit den Ländern erforderlich.

⁷ Solche Betriebe sind über Flächenprämien in der Regel nicht zu erreichen; es bleibt daher nur eine Kopplung an die Tierzahl.

⁸ <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4217.html>.

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
Knut Ehlers, Frederike Balzer, 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: Juli 2013

Gestaltung: UBA

Titelfoto: Landschaft Scheyern