

## **Internationale Grüne Woche 2011**

### **„Landwirtschaft im Fluss – Gewässerschutz in der kommenden Agrarreform“**

#### **Zusammenfassung der Podiumsdiskussion**

Die BMU/UBA-Veranstaltung zur Grünen Woche 2011 fand am 25.01.2011 mit rund 60 Teilnehmern unter dem Titel „Landwirtschaft im Fluss – Gewässerschutz in der kommenden Agrarreform“ im Internationalen Congress Centrum Berlin statt.

An der Podiumsdiskussion nahmen folgende Vertreter aus den Bereichen Umwelt- und Agrarpolitik teil:

Dr. Martin Scheele	Europäische Kommission; Leiter der Umweltreferates der GD „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“
Dr. German J. Jeub	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Leiter der Unterabteilung 61 – „EU-Politik, Fischerei“
Florian Schöne	Naturschutzbund Deutschland; Stellv. Leiter des Fachbereiches Naturschutz und Umweltpolitik
Prof. Dr. Folkhard Isermeyer	Präsident des Johann Heinrich von Thünen-Institutes; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik des BMELV
Prof. Dr. Manfred Niekisch	Direktor des Frankfurter Zoos, Mitglied des SRU
Dr. Helmut Born	Generalsekretär des Deutschen Bauernverbandes
Dr. Fritz Holzwarth	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Leiter WA I „Wasserwirtschaft“
Jochen Flasbarth	Präsident des Umweltbundesamtes
MODERATION:	Volker Angres, Redaktion „Umwelt“, ZDF

## **Ziel der Veranstaltung**

Ziel der Veranstaltung war es, den Dialog und Austausch zwischen den Akteuren der Umwelt- und Agrarpolitik fortzusetzen. Ferner sollten die Möglichkeiten einer umweltorientierten Reform der Europäischen Agrarpolitik diskutiert werden, um Verbesserungen im Umwelt- und Gewässerschutz zu erreichen.

## **Die wichtigsten Ergebnisse der Podiumsdiskussion:**

### *a) Verhältnis Umweltschutz und Landwirtschaft*

Der Agrarsektor ist in den Blickpunkt der Gesellschaft gerückt, die landwirtschaftliche Produktionsformen und Subventionierung der Landwirtschaft kritisch hinterfragt. Die Landwirtschaft muss zukünftig neben der Sicherung der Ernährung auch den gesellschaftlichen Anforderungen an die Belange des Umweltschutzes noch sehr viel stärker gerecht werden als bisher. Unter den Beteiligten herrschte Konsens, dass Umweltschutz und Landwirtschaft zusammengehören. Die Agrarseite betonte das sektorale Eigeninteresse am nachhaltigen Ressourcenmanagement zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen. Die Umweltseite stellte heraus, dass der Landwirtschaft als größtem Flächennutzer Europas eine Hauptverantwortung im Umweltschutz zukommt.

Unbestritten hat die Landwirtschaft die negativen externen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion in den letzten Jahren verringert, z.B. wurden die Nährstoffemissionen in die Gewässer nachweislich reduziert. Die Ergebnisse reichen jedoch nicht aus, um Umwelt- und Naturschutzziele vollständig zu erreichen. Von daher wird der Vorschlag der Europäischen Kommission, in die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik verstärkt Umweltelelemente einzubinden (greening), von beiden Seiten begrüßt. Die Bewertung einzelner Punkte der Mitteilung der Kommission vom November 2010 zur Reform der Agrarpolitik fällt jedoch unterschiedlich aus.

### *b) Vorschläge der Europäischen Kommission zu Gestaltung der GAP von 2014 bis 2020*

Die Europäische Kommission verfolgt mit der kommenden Agrarreform drei Hauptziele:

- eine rentable Erzeugung von Nahrungsmitteln und Einkommenssicherheit für die Landwirte schaffen

- den Erhalt vitaler ländlicher Räume sichern
- die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen unterstützen und einen Beitrag zum Klimaschutz liefern

Um diese Ziele zu erreichen, sind auch weiterhin Transferleistungen in den Agrarsektor notwendig. Vor dem Hintergrund der aktuellen Budgetdiskussion und der Notwendigkeit, Subventionen für den Landwirtschaftssektor stärker in den Dienst gesellschaftlicher Interessen zu stellen, will die Europäische Kommission nach 2014 Direktzahlungen an die Landwirte mit ökologischen Leistungen verknüpfen (sog. Ökologisierungskomponente). Sie setzt dabei auf Maßnahmen, die einfach und pauschal innerhalb Europas umgesetzt werden können (z.B. Dauergrünland, Fruchfolgegestaltung, Schaffung eines 10%igen Anteils ökologischer Flächenstilllegung). Beibehalten werden soll das Instrument der „Cross Compliance“, um EU-weit die gleichen Mindeststandards im Bereich Tierschutz, Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz zu haben und Verstöße gegen die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen in diesen Bereichen zu sanktionieren. Über die "grünen" Maßnahmen der ersten Säule hinaus sollen auch weiterhin differenzierte, an die lokale Problemlage angepasste umweltbezogene Maßnahmen innerhalb der Ländlichen Entwicklungsprogramme (zweite Säule) angewandt werden. Als wichtigster "grüner" Bestandteil der zweiten Säule sind Agrar-Umweltpogramme zu nennen.

Vor dem Hintergrund der oben genannten **Ziele** wurden insbesondere die genannten Maßnahmen zur Ökologisierung der Direktzahlungen kritisiert, da sie aus Umweltsicht zu wenig zielgenau seien. Beispielsweise leisten sie keinen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz. Drängende Probleme, wie die Umweltwirkungen der Massentierhaltung oder der landwirtschaftlichen Bewässerung, können mit diesen Instrumenten nicht gelöst werden. Es wäre zielführender Schwerpunktstrategien mit problemorientierten Lösungsansätzen zu verabschieden als EU-weit vereinheitlichte Politikmaßnahmen einzuführen.

Besonders kontrovers wurde die Aufnahme einer 10%igen ökologischen Flächenstilllegung interpretiert. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik und der Deutsche Bauernverband zweifeln an der ökologischen Treffsicherheit einer quotierten Flächenstilllegung. Durch die pauschale Anbindung an die Direktzahlung

besteht die Gefahr der Beliebigkeit bei der Auswahl dieser Flächen. So könnte ein Muster zufällig verteilter stillgelegter Einzelflächen in Europa entstehen. Die Wirkungen für den Natur- und Umweltschutz seien trotz hoher Kosten vergleichsweise gering. Dagegen stützen die Vertreter der Umweltseite die Schaffung von ökologischen Vorrangflächen als eine tragende Maßnahme für die Weiterentwicklung der GAP hin zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik. Einkommenssichernde Direktzahlungen sollten im Sinne einer ökologischen Grundprämie an die Bereitstellung solcher Flächen gekoppelt werden. Ökologische Vorrangflächen können ebenso wie landwirtschaftliche Produktionsflächen, die nicht auf Hochleistungserträge ausgerichtet sind, sondern z.B. durch spezifische Bewirtschaftungsformen oder die Einhaltung von Natur- und Umweltschutzaufgaben, die über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen, positive Effekte für die Umwelt haben.

Notwendig sei letztlich die Verzahnung mit konkreten Anforderungen zur Nutzung bzw. Auswahl und/oder die Kopplung mit ergänzenden, vertraglich geregelten Agrarumweltmaßnahmen, um positive Effekte für die Biodiversität und Artenvielfalt zu erreichen.

Insgesamt muss das agrarpolitische Maßnahmenbündel konsistent aufeinander abgestimmt werden. Pauschal umsetzbare Maßnahmen, die im Prinzip in allen Regionen und Produktionssystemen ökologisch positive Wirkungen haben, müssen durch gezielte, regional differenzierte Maßnahmen ergänzt werden.

Selbstverständlich kann eine zielgerechte, effiziente Politik nur gelingen, wenn eine bestimmte Anzahl spezifischer Ziele mit ebenso vielen spezifischen Maßnahmen angesteuert wird (Tinbergen Prinzip). Wünschenswert sind Maßnahmen, die gleichzeitig auf mehrere Umweltziele wirken, da sie über Synergie-Effekte zur höheren Effizienz der Politik beitragen.

Breiten Raum nahm die Diskussion um die Fortführung des **Zwei-Säulen-Modells** ein. Es kristallisierten sich zwei Positionen heraus: der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, BMU und UBA votierten dafür, die erste Säule langfristig zu Gunsten der zweiten Säule abzuschaffen, wichtiger als das Finanzierungsmodell sei aber, eine umweltfreundliche Agrarproduktion über zielorientierte Anreize sicherzustellen. Dabei ist nicht sicher, ob die Pauschalierung der ersten Säule dies leisten kann. Die Europäische Kommission, der Bauernverband und BMELV sprachen sich hingegen

für die Beibehaltung des zwei Säulen-Modells aus: Die erste Säule enthält pauschal umsetzbare Maßnahmen, einschließlich der finanziellen Mindestabsicherung über die Direktzahlungen, die für die meisten europäischen Landwirte eine wichtige Einkommensstütze ist. Die zweite Säule ist hingegen den regional differenziert einzusetzenden, programmierbaren Maßnahmen vorbehalten. Der Vertreter der Kommission erklärte, dass mit dem vorgeschlagenen Modell, zukünftig sowohl die Instrumente der Einkommenspolitik als auch diejenigen der Ländlichen Entwicklungspolitik komplementär in den Dienst der Umweltanforderungen gestellt werden sollen. Neben den genannten „greening“ Komponenten wird noch einmal die Rolle von Cross Compliance als wichtigstes Sanktionsinstrument bei Verstößen gegen verpflichtend einzuhaltende gesetzliche Vorschriften im Bereich Tier- und Umweltschutz betont.

Die Europäische Kommission begründet Subventionen unter anderem mit der Bereitstellung **öffentlicher Güter** im Bereich Umwelt- und Naturschutz durch die Landwirtschaft, die als nicht-marktfähige Leistungen von der Gesellschaft zu entlohnern seien. Hier gab es eine kurze Diskussion, welche Umweltleistungen der Landwirtschaft wirklich als öffentliche Leistungen honoriert werden können. Der SRU schlägt hier vor, Praktiken, die über die gesetzlichen natur- und umweltfachlichen Standards hinausgehen und Leistungen in der Landschaftspflege auch weiterhin einen besonderen Stellenwert im Förderkatalog zu geben.

Grundsätzlich herrschte zwischen der Europäischen Kommission und dem BMU Einigkeit, dass die **EG-Wasserrahmenrichtlinie** (EG-WRRL) in den Cross-Compliance – Katalog aufzunehmen sei. Die Kommission verweist jedoch darauf, dass ein solcher Schritt die Umsetzung der EG-WRRL in verschiedenen Mitgliedstaaten voraussetzt. Bei fehlenden oder unvollständigen Maßnahmenplänen für einzelne Flussgebiete kann Cross-Compliance nicht wirksam werden. Der BMU sieht dagegen die Chance, durch die Überführung der EG-WRRL in die Cross-Compliance Anforderungen diese Defizite zu beheben und dadurch wichtige Impulse für den landwirtschaftlichen Gewässerschutz zu setzen.

c) *Wortmeldungen aus dem Publikum*

Kommentare und Fragen aus dem Publikum reihten sich im Wesentlichen in den Diskussionsverlauf der Politikvertreter ein. Ergänzend gab es drei weitere Vorschläge:

- Der BBU, AK Wasser machte den Vorschlag in die Agrarförderung eine Prämie für Maßnahmen zum naturnahen Hochwasserrückhalt, z.B. durch die Wiedergewinnung von Auen als Retentionsflächen, aufzunehmen.
- Ein Vertreter der Wasserversorgung Beckum veranschaulichte die fatalen Folgen der bestehenden Regelungen des Erneuerbaren Energien Gesetztes (EEG) für den Gewässerschutz und die Trinkwasserversorgung. Er mahnte an, in der anstehenden Novell des EEG insbesondere die Fördermodalitäten für Biogasanlagen zu korrigieren
- Ein Vertreter des BUND regt an Fragen zum Flächenverbrauch bzw. zum Vorrang des Erhalts landwirtschaftlicher Flächen in die agrarpolitische Diskussion aufzunehmen.