

AGRARPOLITIK DER EU - UMWELTSCHUTZ- ANFORDERUNGEN FÜR DIE JAHRE 2014 BIS 2020 (CAP 2020)

Impressum

Herausgeber Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau

E-Mail: pressestelle@uba.de
Telefon: 0340-2103 2122
Internet: www.umweltbundesamt.de

Autor: Dr. Dietrich Schulz

Stand: Januar 2010

Gestaltung: UBA

Umschlagfoto: Bernd Kreuzer

Agrarpolitik der EU - Umweltschutzanforderungen für die Jahre 2014 bis 2020 (CAP 2020)

Einleitung

Die bis 2013 anstehende nächste Reformrunde der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (Common Agricultural Policy, CAP) für den Zeitraum von 2014 bis 2020 wird voraussichtlich folgende Rahmenbedingungen berücksichtigen:

- ▶ Von einer weiteren Abnahme des Agrar-Anteils am Gesamt-Haushalt ist auszugehen (die EU-Kommission spricht bereits von „**signifikanten Verringerungen**“), um mehr Mittel für die Lissabon- und die Göteborg-Strategie verfügbar zu machen. Kommissions-Präsident Barroso macht in „seiner Agenda für den Wandel“ deutlich, dass Wachstum, Beschäftigung, Forschung, Entwicklung und Innovation in den kommenden fünf Jahren im Vordergrund stehen.
- ▶ Bereits in der Doha-Runde wurden unter dem Einfluss von WTO und OECD **weitere Schritte in Richtung Freihandel** im Agrarbereich beschlossen (der Wegfall der Ausfuhrerstattungⁱⁱ; Senkung der Einfuhrabschöpfungⁱⁱⁱ; Senkung der internen Stützung^{iv}).
- ▶ Damit wird der Druck zunehmen, innerhalb der verbleibenden CAP-Mittel zu **Verschiebungen und Umschichtungen** kommen. Hier gehen die Vorstellungen der Mitgliedstaaten weit auseinander. Während Großbritannien und Schweden als Anführer der „Northern Liberals“ die „Erste Säule“ (Direktzahlungen; Marktordnung; siehe unten) ganz abschaffen wollen, verfolgen andere Länder wie Frankreich und Deutschland eine grundsätzlich an den alten Strukturen ausgerichtete Linie: Die Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag^v „auch nach 2013 eine starke erste Säule und eine finanziell gut ausgestattete zweite Säule der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik.“

Die KOM hat (im Entwurf) eine erste „Mitteilung“ erstellt^{vi}, aber nicht veröffentlicht (inzwischen wurde dieses „Non-Paper“ zurückgezogen und ein offizielles Papier für Anfang 2010 angekündigt). Das Non-Paper bezieht sich vor allem auf die **Mittelfristige Finanzielle** Vorausschau für die Jahre 2014 bis 2020. Offiziell sollen die Budget-Vorschläge 2011 verabschiedet werden, einschließlich der Verordnungsvorschläge für die Reform der CAP ab 2014.

Gleichrangigkeit der Umweltziele

Für den Umweltschutz geht es im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaft um eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Anliegen bei den Reformbestrebungen. **Der Umweltschutz (als Teil der „Ländlichen Entwicklung“) hat es immerhin von den „flankierenden Maßnahmen“ (1992) zu einem wichtigen Teil der „Zweiten Säule“ (2000) geschafft. Diese Entwicklung ist konsequent weiter voranzutreiben.**

Leitschnur der Umweltpolitik ist der **Artikel 20a des Grundgesetzes (GG), das Umwelpflegeprinzip**. Dieser Artikel verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung mit allen drei konstitutiven Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) zu schützen. **Eine Hierarchie von Werten oder Zielen wird dabei ausdrücklich nicht vorgegeben.** Das Umweltbundesamt (UBA) folgt daher nicht der mancherorts geäußerten Ansicht (etwa des SRU 2009), der Umweltschutz sei vor allem auf die Ziele des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt auszurichten. Nach Ansicht des UBA lässt sich kein Vorrang einzelner Ziele ableiten. Der Schutz der Böden, ein nachhaltiges Wassermanagement, der Meereschutz und die Reinhaltung der Luft sind aus mehreren Gründen – Sicherung der Welternährung, Sicherung des Friedens, Sicherung der menschlichen Gesundheit – mit dem Schutz des Klimas und der Biodiversität gleichrangige Ziele für die Umweltpolitik.

Instrumente

Die Landwirtschaft nutzt ca. 50 Prozent der Landesfläche Deutschlands, auf die Forstwirtschaft entfallen weitere ca. 30 Prozent. Daraus folgt, dass Ziele und Verpflichtungen des Umweltschutzes zu einem erheblichen Teil über die Agrarpolitik erreicht werden müssen, zumal der Umweltpolitik eigenständige Instrumente im ländlichen Raum kaum zur Verfügung stehen (außer dem finanziellen Förderinstrument life^{vii}). Die Agrarpolitik ist daher – auch im Sinne einer Kohärenz im Blick auf den Artikel 20a GG – um den Bereich der Agrar-Umweltpolitik zu erweitern und ständig zu verbessern. Visionen, Ziele und Mindestvoraussetzungen zum Schutz des

Bodens, der Gewässer, der biologischen Vielfalt etc. sind im Rahmen der Agrarpolitik zu verfolgen und sicherzustellen.

Die Agrarpolitik und damit auch die Agrar-Umweltpolitik werden sehr stark auf Gemeinschaftsebene betrieben. Insofern sind Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Ort, an dem entscheidende Weichenstellungen vorgenommen werden, um Visionen und Ziele in konkrete Entwicklungen zu überführen. Konkret werden in nächster Zeit Festlegungen über die **mittelfristige finanzielle Vorausschau der EU** erfolgen sowie eine Nachfolge-Verordnung für die 2013 auslaufende **ELER-Verordnung** als Grundlage für die ländliche Entwicklung in der Gemeinschaft in die Diskussion eingebracht werden.

Hauptforderungen an die Reform der CAP aus der Sicht des Umweltschutzes:

1. Diskriminierung des Umweltschutzes in der Agrarpolitik abschaffen!

Wie bereits erwähnt, sind die Finanzierungsinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP) derzeit in zwei Säulen aufgeteilt. Zur „Ersten Säule“ gehören Direktzahlungen einschließlich der Cross Compliance und Marktordnung, zur zweiten Säule gehören die Ländliche Entwicklung mit den Agrar-Umweltmaßnahmen – einschließlich der Ökolandbau-Förderung – als einem von vier Schwerpunkten. Die Maßnahmen der ersten Säule werden aus Brüssel voll finanziert, die der zweiten Säule unterliegen demgegenüber einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt. In den alten Mitgliedstaaten (EU 15) liegt er bei 50 Prozent, in den neuen (EU 10 sowie Rumänien und Bulgarien) bei 25 Prozent. Eine Sonderregelung gilt für die im Rahmen des Gesundheitschecks in die novellierte ELER-Verordnung zusätzlich aufgenommenen Maßnahmen im Zusammenhang mit „neuen Herausforderungen“ (spezifische Vorhaben für bestimmte Prioritäten)^{viii} wie Klimawandel, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt, Anpassungen im Milchsektor sowie Innovationen in den ersten vier Bereichen. Die EU kofinanziert solche Maßnahmen grundsätzlich zu 75 Prozent bzw. zu 90 Prozent in den Konvergenzregionen (Regionen, deren BIP mehr als 30 Prozent unter dem EU-Durchschnitt liegt).

Als Folge des **Kofinanzierungsvorbehalts**, politischer Prioritäten und der Haushaltslage in den

Ländern werden zum Beispiel Gelder für Agrar-Umweltmaßnahmen teilweise deshalb nicht abgerufen, weil die Länder die Kofinanzierung nicht aufbringen können oder wollen. In anderen Fällen wurden erfolgreiche Programme nicht weitergeführt, was bei den beteiligten Landwirten zu Irritationen und Verärgerung geführt hat.

Es ist deshalb wichtig für die nächste Agrarrunde den Kofinanzierungsvorbehalt abzuschaffen, da er zur Diskriminierung der Maßnahmen der zweiten Säule führt. Agrarumweltmaßnahmen und andere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung müssen endlich den gleichen Stellenwert erhalten wie Maßnahmen der ersten Säule. Dies muss sich auch in den Mechanismen der Finanzierung widerspiegeln. Gelder der zweiten Säule müssen genauso sicher und für den Betriebsleiter planbar sein wie diejenigen der ersten, das heißt, es ist künftig auszuschließen, dass die (bisherige) erste Säule in vollem Umfang zum Tragen kommt, während an der zweiten Säule in dezentraler Verantwortung mehr oder weniger große Abstriche erfolgen können oder mangels nationaler Kofinanzierungsmöglichkeiten müssen. Der Umweltschutz wird durch die bisherige Praxis in die zweite Reihe verbannt und bekommt den Charakter eines agrarpolitischen Leichtmatrosens, der beim ersten finanzpolitischen Windstoß über Bord geht. Dies führt nicht nur zu einem Ansehensverlust für den Agrar-Umweltschutz, sondern auch dazu, dass aufgebautes Vertrauen gerade bei denjenigen Landwirten verspielt wird, die dem Umweltschutz aufgeschlossen gegenüber stehen und sich daher an Agrar-Umweltmaßnahmen beteiligen. Ihnen kommt eine wichtige Brückenfunktion zwischen dem eigenen Berufsstand und dem Umweltschutz zu, auf die die Gesellschaft künftig in wachsendem Maße zurückgreifen muss, sei es bei der Realisierung des Schutzgebietsnetzwerks NATURA 2000 oder bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie.

Für eine Gleichstellung der ländlichen Entwicklung mit den Direktzahlungen bzw. der Marktordnung gibt es im Wesentlichen zwei Möglichkeiten:

- ▶ Zusammenlegen zu einer einzigen Säule oder
- ▶ einheitlicher nationaler Kofinanzierungssatz für beide Säulen^{ix}.

Aus Sicht des Umweltschutzes sind beide Möglichkeiten als gleichwertig anzusehen. Die EU-Kommission scheint im Übrigen eine gewisse „Renationalisierung“ auch der ersten Säule nicht

mehr gänzlich auszuschließen, was dieser Forderung entgegen käme.

Zwischenzeitlich schien die KOM darüber nachzudenken, Maßnahmen des Klimaschutzes abzutrennen und in einer gesonderten „dritten Säule“ zusammenzufassen. Dieser Gedanke wurde aber wohl wieder fallen gelassen. Im anderen Falle wäre auch für die dritte Säule der einheitliche nationale Kofinanzierungssatz zu fordern. Eine Abweichungsmöglichkeit für die Länder sollte nur noch nach oben (Übererfüllung), aber nicht mehr nach unten eingeräumt werden. Damit würden alle Gelder abfließen und wirksam werden, die in Brüssel im Rahmen der „zweiten Säule“ für die jeweiligen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.^x

2. Öffentliche Gelder nur noch für öffentliche Leistungen (public money for public goods); Entbürokratisierung

Nach der in der letzten Reformrunde vollzogenen ökonomisch und ökologisch sinnvollen weitgehenden **Entkopplung der Direktzahlungen** von der aktuellen Produktion richtet sich die Landwirtschaft wieder stärker am Markt aus anstatt an öffentlichen Transferleistungen. Diese Entwicklung ist dadurch konsequent weiterzuführen, dass die landwirtschaftliche Produktion künftig ausschließlich über den Markt abgegolten wird.

Die bisherigen Direktzahlungen werden damit hinfällig. Ihre historische Begründung, nämlich als Ausgleich für die im Rahmen der CAP-Reform von 1992 („McSharry-Reform“) beschlossenen Garantiepreissenkungen zu dienen, trägt heute nicht mehr. Ob dieser Übergang abrupt oder zeitlich gestreckt erfolgen soll, ist keine Frage für die Umweltpolitik, sondern agrar- und finanzpolitisch zu entscheiden.

Direktzahlungen werden meist damit begründet, dass innerhalb der EU **höhere Umweltstandards** gelten als in konkurrierenden Drittländern. Sie wären damit Ausgleichszahlungen für die durch die Cross Compliance verursachten höheren Erzeugerkosten und würden Marktverzerrungen zu Lasten der EU-Erzeuger verhindern. Grundsätzlich sollte dieser Ausgleich jedoch nicht durch die interne Stützung (also die Direktzahlungen oder die Marktordnung) herbeigeführt werden, sondern durch den Außenschutz. Einfuhren aus Drittländern (mit mutmaßlich niedrigeren Sozial- und Umweltstandards) werden mit einer Einfuhrabschöpfung beaufschlagt. Dieses

Instrument soll Unterschiede zwischen EU-Preisen und Weltmarktpreisen ausgleichen und das **„Europäische Agrarmodell“** vor quasi unlauterem Wettbewerb (Umweltdumping, Sozialdumping) auf dem Gemeinsamen Markt schützen, also eine multifunktionale Landwirtschaft, die nicht nur Nahrungs- und Futtermittel sowie nachwachsende Rohstoffe in ausreichender Menge, guter Qualität und zu akzeptablen Preisen produziert, sondern dabei auch die Belange des Umweltschutzes berücksichtigt und die Kulturlandschaft pflegt, was wiederum eine der Grundlagen für Erholung, Freizeit, Sport und Tourismus darstellt.

Auch unter der Annahme, die Direktzahlungen müssten diesen Ausgleich für die höheren Erzeugerkosten (bedingt durch höhere Umweltstandards) leisten, wäre ihre Höhe damit an den Kosten der Cross Compliance auszurichten. Erste vergleichende Untersuchungen des von Thünen-Instituts (Osterburg, Nieberg et al., April 2009, bisher unveröffentlicht) mit Betriebsdaten aus Deutschland (mit Cross Compliance) und der Ukraine (ohne diese, da nicht EU-Mitglied) ergaben Cross Compliance-Kosten für deutsche Betriebe von ca. 20 Euro pro Hektar (€/ha). Zum Vergleich: Die derzeitigen Direktzahlungen in Deutschland liegen im nationalen Durchschnitt sehr viel höher, nämlich bei ca. 340 €/ha.

Im Zusammenhang mit der Cross Compliance ist die Biotopverbundfrage klärungsbedürftig. Die Länder schaffen nach § 3 BNatSchG „ein Netz verbundener Biotope (**Biotopverbund**), das mindestens 10 Prozent der Landesfläche umfassen soll.“ Der Biotopverbund besteht aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen. Die erforderlichen Flächen sind durch planungsrechtliche Festlegungen, durch langfristige Vereinbarungen (Vertragsnaturschutz) oder andere geeignete Maßnahmen rechtlich zu sichern, um einen Biotopverbund dauerhaft zu gewährleisten. Der Vertragsnaturschutz mit der Landwirtschaft gehört nach gängiger Auffassung eindeutig in die „zweite Säule“, weil mit ihm Einschränkungen verbunden sind, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen. Von anderer Seite (SRU 2009^{xi}, NABU 2009^{xii}) wird jedoch auch gefordert, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb über **10 Prozent „ökologische Vorrangflächen“** verfügen soll. Vorbild dafür waren möglicherweise entsprechende Regelungen des Programms EULANU in Thüringen. Auf diesen Flächen sollen „ökologisch negative Bewirtschaftungsmaßnahmen unterbleiben“ (SRU, a.a.O.). Im Detail stellt sich der Sachverständigenrat für

Umweltfragen (SRU) vor, dass die Mitgliedstaaten einen Katalog von potenziellen „ökologischen Vorrangflächen“ wie Hecken, Buntbrachen, Ackerschonstreifen, Blühflächen oder Blühstreifen oder minimal gedüngte Wiesen und Weiden für ihre spezifische Region festlegen. Auch Flächen der Agrarumweltmaßnahmen könnten als „ökologische Vorrangfläche“ gelten. Im Klartext würde das nach gegenwärtiger Systematik bedeuten, dass ein Betrieb 10 Prozent seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche (auf diese bezieht sich der SRU) in Programme der „zweiten Säule“ einbringen müsste, um Direktzahlungen aus der „ersten Säule“ zu erhalten. Damit würde auch ein Ersatz geschaffen für die inzwischen weggefallene **konjunkturelle Flächenstilllegung**. Die Teilnahme daran war in der Vergangenheit eine der Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen, so dass hier quasi an eine bekannte Regelung angeknüpft werden könnte, wobei lediglich die Begründung wechselt (Ökologie statt Marktgleichgewicht).

Aus Sicht des Umweltschutzes sollte die Forderung nach ökologischen Vorrangflächen in Agrarlandschaften unbedingt unterstützt werden. Ihre Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt belegen zahlreiche Untersuchungen. Die deutsche **Biodiversitätsstrategie**^{xiii} formuliert als Ziele, dass

- ▶ bis zum Jahr 2020 die Biodiversität in Agrarökosystemen deutlich erhöht ist;
- ▶ bis 2015 der Flächenanteil naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) um mindestens 10 Prozent gegenüber 2005 zunimmt;
- ▶ im Jahr 2010 in agrarisch genutzten Gebieten der Anteil naturnaher Landschaftselemente (zum Beispiel Hecken, Raine, Feldgehölze, Kleingewässer) mindestens 5 Prozent beträgt.

Diese „**konkreten Visionen**“ sind in der Agrar-Umweltpolitik umzusetzen. Es sei darauf hingewiesen, dass mit einer vielfältigen Agrarlandschaft mit naturnahen Landschaftselementen und ökologischen Vorrangflächen aller Voraussicht nach auch eine **Anpassung an den Klimawandel** erleichtert und unterstützt würde. Damit diese Vorgaben wenigstens bis 2020 erreicht werden, müssen im Rahmen der anstehenden Reform der CAP für die Zeit von 2014 bis 2020 die Weichen entsprechend gestellt werden. Werden ökologische Vorrangflächen als neuer Bestandteil in die Cross Compliance aufgenommen, könnten sie analog zu den oben erwähnten bisher bereits höheren Umweltstandards in der EU als weiterer Begründungsbaustein für

künftige Direktzahlungen gelten. Die Höhe dieses Anteils wäre noch zu ermitteln.

Ähnliches gilt beispielsweise für **Gewässerrandstreifen**, die im Rahmen der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) nach Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes in Deutschland einzurichten sind, um einen „**guten Zustand**“ der Oberflächengewässer zu erreichen. Gewässerrandstreifen verringern deutlich die Phosphat-einträge in Gewässer. Auch Stickstoffeinträge werden vermindert, obgleich diese kaum über Erosion - wie Phosphor - sondern hauptsächlich über den Grundwasserpfad erfolgen, so dass der Einfluss von Randstreifen hier geringer ausfällt. Die bislang vorgesehenen 5 Meter Gewässerrandstreifen sind jedoch nach Auffassung des UBA nicht ausreichend, um die Gewässer vor Stoffeinträgen von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln hinreichend zu schützen. Aus Umweltschutzsicht werden 10 Meter breite Gewässerrandstreifen auf der Grundlage eines langjährigen mittleren Jahreswasserabflusses (MQ) benötigt.

Gewässerrandstreifen könnten auf die ökologischen Vorrangflächen angerechnet werden und wären damit Bestandteil der Cross Compliance und damit der Direktzahlungen-Verpflichtungen. Ein solches Vorgehen hätte gegenüber der möglichen Alternative, Gewässerrandstreifen im Rahmen der Agrar-Umweltprogramme über die „zweite Säule“ einzurichten, den Vorteil einer zusätzlichen „push-Komponente“ und wäre damit voraussichtlich wirkungsvoller. In diesem Falle wären dann allerdings die Direktzahlungen entsprechend höher festzusetzen als die oben erwähnten 20 €/ha, da die Einrichtung ökologischer Vorrangflächen ohne jeglichen Ausgleich eine marktverzerrende Benachteiligung von Betrieben innerhalb der EU gegenüber solchen in Drittländern wäre.

Angesichts der erheblichen **Grünland-Verluste** in den letzten Jahren,^{xiv} die teilweise allerdings erst durch die Cross Compliance ausgelöst wurden^{xv}, schlägt der SRU vor, für Grünland höhere Direktzahlungen zu gewähren als für Ackerland. Diesen Vorschlag unterstützt das UBA aus zwei Gründen nicht:

- ▶ Die Direktzahlungen sind bereits nach Ländern differenziert. Eine weitere Differenzierung nach Acker- und Grünland würde mehr Bürokratie statt weniger bedeuten.
- ▶ Auch Grünland kann intensiv genutzt werden, die Düngeverordnung sieht hierfür sogar eine auf Antrag behördlich zu genehmigende Anhebung der Obergrenze für die

Stickstoffdüngung mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft von 170 Kilogramm pro Hektar (kg/ha) auf bis zu 230 kg/ha vor. Derartige Standorte sind beispielsweise für den Artenschutz weitgehend uninteressant.

Grünland ist vor allem dann ökologisch wertvoll, also artenreich, wenn es extensiv genutzt wird, das heißt, nach gängigem Verständnis mit weniger als 1,4 Großvieheinheiten pro Hektar. Extensives Grünland ist bereits förderfähig im Rahmen der Agrar-Umweltprogramme; die Mittel extensives Grünland müssen in der Zukunft ausgeweitet werden, um den Verlust ökologisch wertvollen Grünlandes zu stoppen..

Wenn die Direktzahlungen bis auf die Cross-Compliance-Kosten sowie eventuell ein verbleibendes, reines Sicherheitsnetz gegen extreme Preiseinbrüche abgeschmolzen werden, kann sich die Frage stellen, ob die damit verbundenen **Kontrollen** auf Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen noch im Verhältnis zu den abgesenkten Transferleistungen stehen. Die Cross Compliance hat sich jedoch als wirksamer Mechanismus dafür erwiesen, die Einhaltung des einschlägigen Fachrechts zu kontrollieren (auch durch die Möglichkeit der **cross checks**, das heißt, der Kontrolle im konkreten Verdachtsfall auf Verstöße aufgrund von Hinweisen. Es ist daher zu prüfen, ob nach einem Abschmelzen der Direktzahlungen die Cross Compliance-Kontrollen (Förderrecht) und der (durch die Länder durchzuführende) Vollzug des Fachrechts (Ordnungsrechts) zusammengelegt werden können, um Doppelkontrollen zu vermeiden und gleichzeitig einen wirksamen Vollzug des Ordnungsrechts sicherzustellen. Dies gilt auch für solche Betriebe, die auf Direktzahlungen verzichten und damit aus den Direktzahlungen-Verpflichtungen herausfallen^{xvi}.

Die Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule sollte künftig nicht mehr auf Betriebsebene bzw. Ebene der Bundesländer erfolgen, sondern direkt in Brüssel über den EU-Haushalt durch eine klare Budgetierung der beiden Säulen. Dies würde sowohl eine ausreichende Finanzierung der zweiten Säule sichern, als auch zu einer **Entbürokratisierung der Agrarpolitik** beitragen. Die bisherige „**Modulation**“ nach Betriebsgröße wäre damit entbehrlich. Sie diene zwar der Mittelbeschaffung für die ländliche Entwicklung, würde aber bei einer ausreichenden Budgetierung der zweiten Säule zu diesem Zweck überflüssig. Die Modulation nach Betriebsgröße wird von den ostdeutschen Bundesländern ohnehin abgelehnt. Außerdem war

sie in ihrer Ausgestaltung (quasi Dreiteilung mit Freibetrag, obligatorischem und „progressivem“ Anteil, zusammengefasst in einer umfangreichen Tabelle) nicht umweltseitig, sondern sozial begründet. Ein wie auch immer begründeter und ausgestatteter sozialer Ausgleich zwischen großen und kleinen Betrieben sollte gegebenenfalls über andere Instrumente herbeigeführt werden, die auch nicht durch (tatsächliche oder vorgeschobene) Betriebsteilungen (was zu einem günstigeren Modulationssatz führen kann) beeinflusst werden können.

Öffentliche Gelder sollten längerfristig nicht mehr für Produkte, Flächen oder historisch begründete Ansprüche fließen, sondern nur noch für Investitionen (zum Beispiel in umwelt- und tiergerechte Ställe, emissionsarme Geräte zur Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, Biogasanlagen), Infrastruktur sowie öffentlich nachgefragte Güter und Dienstleistungen (zum Beispiel die Verbesserung der „ecosystem services“, was durch die ökologischen Vorrangflächen gegeben ist) und den in der neuen ELER-Verordnung^{xvii} im Artikel 16a angesprochenen Innovationen. Zu klären ist, ob der Ausgleich für niedrigere Produktionsstandards in Drittländern vorübergehend über den Außenschutz oder die interne Stützung herbeigeführt werden soll. Anzustreben ist zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Vermeidung von Marktverzerrungen zu Lasten der deutschen Landwirtschaft, dass eine **international wirksame Nachhaltigkeitszertifizierung** nicht nur für Biomasse zur Gewinnung von Strom oder Kraftstoffen eingeführt wird, sondern ebenso für Lebens- und Futtermittel (siehe unten).^{xviii}

3. Ökologische Gerechtigkeit durch innovative Marktsteuerungsinstrumente

In Ländern außerhalb der EU wird teilweise eine nicht nachhaltige landwirtschaftliche Produktion betrieben. Die so genannte Einfuhrabschöpfung (Import-Zölle) ist dann gerechtfertigt, wenn sie unfaire, auf Umweltdumping beruhende Konkurrenzvorteile auf dem EU-Markt ausschließt. Sie ist daher bis auf weiteres grundsätzlich beizubehalten, erfordert aber dass nicht-nachhaltige Landbewirtschaftungspraktiken bei der intensive Viehhaltung, Gülleausbringung oder übermäßige Wassernutzung in ausgeschlossen werden müssen. Dennoch: Das „europäische Agrarmodell“ einer multifunktionalen Landwirtschaft ist für einen dicht besiedelten Raum unabdingbar und auch ein Erfolg des Umweltschutzes, der

auch im Rahmen der WTO zu verteidigen ist. Über das Ausmaß des Außenschutzes wird möglicherweise auf WTO-Ebene entschieden. Die Bundesregierung tritt für einen erfolgreichen und ausgewogenen Abschluss der Doha-Runde ein, der auch das europäische Landwirtschaftsmodell berücksichtigt. Die Abschaffung der Exportsubventionen wurde bereits beschlossen. Weitere Interventionsmaßnahmen sind im internationalen Vergleich abzubauen^{xix}.

Längerfristig ist sicherzustellen, dass alle Importe in die EU den Kriterien einer nachhaltigen Landwirtschaft genügen. Die in der EU-Richtlinie 2009/28/EG^{xx} und den darauf fußenden deutschen Verordnungen zur Nachhaltigkeit von Biomassestrom und Biokraftstoffen niedergelegten Maßstäbe sind daher in geeigneter Weise auch auf Nahrungs- und Futtermittelimporte zu übertragen. In logischer Fortsetzung dieser Argumentationslinie würde das aber auch bedeuten, dass Importe an nachhaltig erzeugter und entsprechend zertifizierter Biomasse von der Einfuhrabschöpfung auszunehmen wären. Eine umweltseitige Begründung – erhöhte umweltseitige Anforderungen an den Produktionsprozess – für Import-Barrieren gäbe es jedenfalls dann nicht mehr. Die Einbeziehung ökologischer und sozialer Kriterien in den Welthandel ist weiter zu entwickeln. Die Bundesregierung will für Biomasse Initiativen für eine international wirksame Nachhaltigkeitszertifizierung ergreifen, die sowohl die Kraftstoff- und Stromproduktion als auch die Nutzung für Lebens- und Futtermittel umfasst. Bei Betrieben in der EU soll dabei die bereits erwähnte Prüfung der Cross-Compliance-Regelungen (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung) voll anerkannt werden.

Die Exporterstattung ist abzuschaffen. Dies wurde bereits im Rahmen der Doha-Runde beschlossen. Dumping-Exporte der EU behindern das Wachstum im Agrarbereich von Drittländern. Es ist unfair, Bauern in der Dritten Welt gegen die geballte Subventionsmacht der EU-Steuerzahler anproduzieren zu lassen. Subventionierte Exporte sollten nur im Einzelfall zur Behebung von Notsituationen gerechtfertigt sein und auch nur noch dann, wenn Versorgungsengpässe weder auf dem lokalen noch regionalen Markt behoben werden können. Für die EU bedeutet die Abschaffung der Exporterstattung den Wegfall einer künstlich überhöhten „Nachfrage“ und damit mehr Druck auf die Preise. Als Folge davon sinken (mit den Preisen) auch die Produktionsanreize, wodurch das ökonomische Optimum bei niedrigeren Deckungsbeiträgen

erreicht wird. Daraus wiederum folgen niedrigere Vorleistungen (und damit Umweltentlastungen) und erweiterte Möglichkeiten in Richtung der Agrar-Umweltmaßnahmen – die Opportunitätskosten und damit die erforderlichen Ausgleichsprämien je Hektar werden niedriger, womit dann eine größere Fläche für dasselbe Geld in Agrar-Umweltmaßnahmen einbezogen werden kann.

4. Abbau umweltschädlicher Subventionen

Das im EU-Vertrag verankerte **Kohärenzprinzip** fordert, dass alle Fachpolitiken aufeinander abzustimmen sind und Widersprüchlichkeiten vermieden werden. Agrarsubventionen sollten daher keine negativen Auswirkungen auf die Schutzgüter der Umweltpolitik haben.

Auch innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik ist auf Kohärenz zu achten. Maßnahmen der „zweiten Säule“ dürfen nicht dazu degradiert werden, schädliche Wirkungen der „ersten Säule“ zu reparieren. Als besonders umweltschädlich gilt allgemein die Subventionierung von Preisen sowie Zahlungen, die auf eine Steigerung der Erträge abzielen, da sie zu erhöhten Nährstoffüberschüssen führen und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln erhöhen. Mit der weitgehenden **Entkopplung** von Produktion und Zahlungen aus der „ersten Säule“, das heißt deren Umstellung auf das Betriebsprämien- und bis 2013 auf das Flächenmodell, wurden hier Schritte in die richtige Richtung gegangen, die konsequent zu Ende zu führen sind^{xxi}.

Mit der nächsten Reformrunde sollte auch eine Überprüfung bisheriger Subventionen auf ihre Kohärenz mit den Belangen der Umweltpolitik erfolgen. Ein Beispiel dafür, über das seit längerem – allerdings ohne erkennbaren Fortschritt – diskutiert wird, ist das **Agrardieselgesetz**, früher: Gasölverbilligung. Eine steuerliche Besserstellung von Mineralöldiesel, der in der Landwirtschaft verbraucht wird, schwächt Anreize zur Einsparung ab und steht dadurch im Widerspruch zu den Zielen des Klimaschutzes (der „mitigation“). Sie wird aber in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten eingeräumt, und zwar in unterschiedlicher Höhe, was zu Marktverzerrungen führt.

Mit einer einheitlichen EU-weiten Abschaffung der Agrardieselverbilligung würde zum einen einer alten Forderung des Umweltschutzes entsprochen, zum anderen wäre das Argument einer Marktverzerrung hinfällig. Darüber hinaus wür-

den verstärkte Anreize zum Energiesparen in der Landwirtschaft gesetzt. Gegen eine Abschaffung der Agrardieselverbilligung ist jedoch erheblicher Widerstand bereits auf nationaler Ebene zu erwarten, zumal sich die Koalition auf eine Fortführung der Agrardieselbeihilfe verständigt hat. Der Koalitionsvertrag (S. 40) fordert lediglich eine auf europäischer Ebene einheitliche Besteuerung des Agrardiesels, um Wettbewerbsnachteile für die deutsche Landwirtschaft zu beseitigen. Es wird aber nicht gesagt auf welchem Niveau. Rein theoretisch wäre auch EU-einheitlich Null, also eine umfassende Abschaffung, mit dem Koalitionsvertrag vereinbar. Bis zu einer EU-einheitlichen Regelung solle jedenfalls laut Koalitionsvertrag die bisherige Praxis beibehalten werden.

Die Förderung von Biokraftstoffen und deren verminderter Steuersatz sind nur noch bei solchen Produktlinien zu rechtfertigen, die gemäß den Vorgaben der **Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung** (die Methode ist dort im Anhang I festgelegt)^{xxii} ein Treibhausgas-Minderungspotenzial von mindestens 35 Prozent aufweisen, ab 2017 von mindestens 50 Prozent. Viele Biokraftstoffe der ersten Generation werden diese Werte voraussichtlich nicht einhalten können, wenn sie aus Anbau-Biomasse und nicht aus Abfällen hergestellt werden. Die steuerliche Besserstellung von Biodiesel kann damit nicht als Anschubfinanzierung für eine klimafreundliche Zukunftstechnologie, gewertet werden.

Ein weiterer kritischer Punkt bei Import-Biomassen zum Zweck der Kraftstoff-Gewinnung ist die Frage der **indirekten Landnutzungsänderungen**. Gemeint sind damit solche Verdrängungseffekte, bei denen die verstärkte Nachfrage nach zertifizierten Agrarrohstoffen für die Biotreibstoffproduktion dazu führt, dass bisherige Flächen der Nahrungsmittelproduktion, die die Voraussetzungen für eine Nachhaltigkeitszertifizierung erfüllen, für den Anbau von Energiepflanzen genutzt werden, wodurch der Nahrungspflanzenanbau auf andere Standorte abgedrängt wird und möglicherweise den **Umbruch wertvoller Naturschutzflächen** auslöst. Erweitert man jedoch – wie im Koalitionsvertrag gefordert – die Nachhaltigkeitszertifizierung auf Nahrungs- und Futterpflanzen, wäre dieses Problem zumindest für den Anbau von Marktfrüchten (cash crops) für den Export (teil)gelöst, da diese dann denselben Nachhaltigkeitserfordernissen unterliegen würden und ebenfalls nicht von umgebrochenen wertvollen Naturschutzflächen kommen dürften. Es bleibt jedoch dabei, dass eine Reihe von Län-

dern keine Nachhaltigkeitszertifikate für ihre Biomasse-Importe verlangt – daher ist eine generelle internationale Lösung anzustreben, also die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsstandards in den Welthandel..

5. Bessere Verzahnung der Agrarpolitik mit dem Klima- und dem Bodenschutz

Die Anpassung („**adaptation**“) der Landwirtschaft an den Klimawandel (als eine der „Neuen Herausforderungen“ bereits im health check beschlossen) ist auszubauen. Dazu gehört auch **die Einbeziehung des realen und des „virtuellen Wassers“** in Förderentscheidungen und Nachhaltigkeitskriterien, zum Beispiel für Biomasse-Importe. Wasserintensive Kulturen dürfen nicht mehr in Gebieten gefördert werden, die bereits jetzt oder künftig voraussichtlich unter hohem Wasserstress stehen. Dazu gehören auch Gebiete in Südeuropa. Im Jahr 2006 gab die EU gemäß einer Studie des FÖS 700 Millionen Euro für die Bewässerung von Baumwolle vor allem in Spanien und Griechenland aus^{xxiii}. Zusätzlich erhielten spanische Landwirte eine direkte Flächenprämie für 12.000 Hektar aus der „zweiten Säule“ (ländliche Entwicklung). Die Studie stellt in Zweifel, ob bewässerter Anbau in den Trockengebieten Andalusiens oder Griechenlands überhaupt einen Beitrag zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung leiste. Außerdem erhielten spanische Bauern nach derselben Studie ca. 6 Milliarden Euro Agrarsubventionen im Jahr, obwohl sie mehr als eine Million illegaler Brunnen überwiegend zur Bewässerung nutzten.

Zu prüfen ist ferner, ob „Sünden der Vergangenheit“ rückgängig gemacht werden müssen (Eukalyptus-Wälder in Südeuropa, gefördert mit 2000 ECU pro Hektar^{xxiv}), insbesondere vor dem Hintergrund jährlich wiederkehrender ausgedehnter Waldbrände in Australien (Eukalyptus-Bäume brennen wegen ihres Reichtums an ätherischen Ölen besonders gut) und der zu erwartenden weiteren Erwärmung durch den Klimawandel.

Um das „Vordringen der Wüsten“ nach Europa, zum Beispiel speziell nach Südspanien, zu stoppen, ist unter anderem die Unterstützung für die weitere Verhandlung und Verabschiedung einer **europäischen Bodenrahmenrichtlinie** zu fordern. Die Agrarseite in Deutschland sollte ihren diesbezüglichen Widerstand aufgeben. Das Argument der Subsidiarität überzeugt wegen der Relevanz für Europa nicht (es ist ein „Mehrwert“ nicht nur für einen einzelnen Mitgliedstaat, son-

dern für die ganze EU zu erwarten, und sei es „nur“ durch die weniger beanspruchte Katastrophenhilfe). Eine derartige Richtlinie führt auch nicht zu mehr unnötiger Bürokratie und höheren Kosten, wie oftmals behauptet^{xxv}. Im Gegenteil: Erforderlich sind vor allem Maßnahmen zum Humuserhalt und gegen die Bodenerosion, die über die Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten hinausgehen könnten, wodurch die Gemeinschaft als Ganzes gefordert wäre (Prinzip der Solidarität). Die Kosten für Boden- und Klimaschutz sind heute geringer als das Aufschieben notwendiger Maßnahmen in die Zukunft.

Zusammenfassung

Eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte aus Sicht des Umweltschutzes folgende Mindestziele umsetzen:

1. Die „erste Säule“ (Direktzahlungen, Marktordnung) sollte nur noch bestehen aus
 - ▶ einem Ausgleich für die höheren Produktionsstandards in der EU. Dabei wird angenommen, dass dieser Ausgleich nicht über den Außenschutz, also die Einfuhrabschöpfung, erfolgt. Die Höhe des Ausgleichs läge bei 20 €/ha;
 - ▶ einem Ausgleich für das neu aufzunehmende Cross-Compliance-Element „ökologische Vorrangflächen“. Deren Anteil sollte mindestens 5 Prozent, besser 10 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) des Betriebes betragen. Die Höhe des Ausgleichs richtet sich nach Flächenanteil und ist noch festzusetzen.

Im Ergebnis bedeutet das ein erhebliches Abschmelzen der Direktzahlungen, die derzeit in Deutschland im Durchschnitt bei knapp 350 €/ha liegen.
2. Die „zweite Säule“ ist erheblich auszubauen, um den „neuen Herausforderungen“ (erneuerbare Energien, Klimawandel, Biodiversität, Wassermanagement, Strukturanpassung im Milchsektor, Breitbandverkabelung) gerecht zu werden. Diese dürfen nicht zu Lasten bereits bestehender Aktivitäten zur Förderung der ländlichen Entwicklung gehen. Die erforderliche Aufstockung kommt aus den Kürzungen der „ersten Säule“. Die Modulation, das heißt die Umschichtung von Mitteln von der ersten in die zweite Säule, ist damit entbehrlich.
3. Erste und zweite Säule werden gleichgestellt hinsichtlich ihrer Verlässlichkeit und Planungssicherheit. Dazu wird ein einheitlicher

Kofinanzierungssatz nationaler Zuzahlungen eingeführt. Oder es erfolgt eine Zusammenlegung in einer Säule.

4. Der Reformschwung wird genutzt, um das Anliegen der Nachhaltigen Entwicklung voran zu bringen. Die Nachhaltigkeitskriterien für Biomassestrom und Biokraftstoffe werden auf Nahrungs- und Futtermittel übertragen. Fernziel ist die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in ein Welthandelsabkommen.
5. Alle staatlichen Transfers kommen auf den Prüfstand hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen. Umweltschädliche Transfers sind abzubauen. Alte Fehlentwicklungen – wie die Steuervergünstigung für Agrardiesel – sind zu beseitigen.
6. Die CAP ist besser mit anderen Politikbereichen abzugleichen im Sinne der Kohärenz (Klima, Wasser, Boden). Der Bodenschutz erhält eine einheitliche europäische Rechtsgrundlage.

Fußnoten

- ⁱ Barroso, J. M. (2009): „Politische Leitlinien für die nächste Kommission.“
- ⁱⁱ Exportsubventionen, mit denen EU-Produkte zu den niedrigeren Weltmarkt-Preisen angeboten werden können. Im Endeffekt wirken subventionierte Exporte Preis senkend und benachteiligen daher andere Anbieter auf dem Weltmarkt, die keine derartigen Subventionen beziehen.
- ⁱⁱⁱ Import-Zölle zum Schutz EU-interner Produkte gegen Billigkonkurrenz aus Drittländern (Gemeinschaftspräferenz). Ausgenommen davon sind allerdings die 50 am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs), wenn sie Produkte außer Waffen und Munition in die EU einführen (Everything but Arms – Initiative; soll die wirtschaftliche Entwicklung in den LLDCs fördern).
- ^{iv} Direktzahlungen und Markt-Interventionen. Evtl. wird auch lediglich pauschal eine Senkung des aggregate measure of subsidies (AMS) beschlossen und bei deren Umsetzung eine gewisse Flexibilität eingeräumt.
- ^v Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode.
- ^{vi} Communication from the Commission to the European Parliament and the council: „A Reform Agenda for a Global Europe (reforming the budget, changing Europe) – The 2008/2009 EU Budget Review.“ Draft 06-10-2009.
- ^{vii} LIFE ist ein Finanzierungsinstrument, das zur Unterstützung der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft geschaffen wurde. Es wurde 1992 erstmals beschlossen. Im Jahr 2000 wurde die Fortführung unter LIFE III mit einer neuen LIFE-Verordnung beschlossen. LIFE III lief Ende 2006 aus und sollte ab 2007 durch LIFE+ ersetzt werden. Erst Ende März 2007 wurde auf europäischer Ebene eine politische Einigung zu dem neuen Finanzierungsinstrument LIFE+ erzielt. Das Gesamtbudget für LIFE+ im Zeitraum 2007 - 2013 beläuft sich auf knapp 1,9 Mrd. Euro. 78% des Budgets fließen in Projektzuschüsse, mindestens 50% davon sind dem Programmbereich „Natur und biologische Vielfalt“ vorbehalten.
- ^{viii} Verordnung 74/2009/EG des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Gemeint ist hier insbesondere der neu aufgenommene Art. 16a.
- ^{ix} Der nationale Kofinanzierungssatz läge dann erheblich niedriger als der jetzige für die zweite Säule, grob überschlagen bei 15%. Derzeit kommen ca. 40 Mrd. erste Säule aus Brüssel, ferner ca. 10 Mrd. zweite Säule. Der nationale Kofinanzierungssatz für die zweite Säule liegt in den alten Mitgliedstaaten bei 50%, in den neuen bei 25%, so dass national noch einmal insgesamt ca. 8 Mrd. zusammen kommen. Rechnet man das insgesamt um und nimmt Konstanz in der Summe an, so kommen auf 50 Mrd. aus Brüssel 8 Mrd. aus der nationalen Kofinanzierung, also ca. 15%.
- ^x Derzeit wird die zweite Säule nicht voll ausgeschöpft, weil die Mitgliedstaaten die Kofinanzierungsanteile nicht vollständig aufbringen wollen/können (d. h. es besteht faktisch eine Öffnung nach unten). Insbesondere die für Agrar-Umweltmaßnahmen sollten aber aus Sicht des Umweltschutzes vollständig abfließen und wirksam werden. Öffnung nach oben hieße, dass die Mitgliedstaaten auch mehr als den erforderlichen Kofinanzierungsanteil für Agrar-Umweltmaßnahmen aufbringen können (im eigenen Ermessen).
- ^{xi} SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2009): „Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).“ Stellungnahme Nr. 14.
- ^{xii} NABU (2009): „Landwirtschaft und Umwelt – Anforderungen an eine zukunftsfähige Agrarpolitik.“
- ^{xiii} BMU (Hrsg., 2007): „Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt.“ Dort vor allem das Kapitel B 2.4 „Landwirtschaft.“
- ^{xiv} NABU-Grünlandgipfel vom 27. Mai 2009.
- ^{xv} Manche Landwirte tendierten dazu, die 5%-Freigrenze auf Landesebene schnell noch auszureizen, um sich für die Zukunft alle Nutzungsmöglichkeiten offen zu halten. Beträgt der Grünlandverlust auf Landesebene mehr als 5%, müssen die betroffenen Länder weiteren Grünlandumbruch per Verordnung von einer behördlichen Genehmigung abhängig machen.
- ^{xvi} Angemerkt sei hierzu, dass der SRU (2009, tz 36) perspektivisch leistungsunabhängige Direktzahlungen ablehnt und dann auch die daran geknüpfte Cross Compliance für entbehrlich hält. Eine stärkere Durchsetzung des Ordnungsrechts müsse nach seiner Auffassung auf anderem Wege erreicht werden. Dies ist jedoch angesichts der Länder-Zuständigkeit für den Vollzug, der Länder-Haushalte und der weiteren Einnahme-Verluste der Länder durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz als frommer Wunsch anzusehen.
- ^{xvii} Verordnung 74/2009/EG.
- ^{xviii} Koalitionsvertrag S. 20.
- ^{xix} Koalitionsvertrag für die 17. LP, Kap. 4.6.
- ^{xx} Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.
- ^{xxi} Was beispielsweise zur Abschaffung des „Sofamelkers“ führt.
- ^{xxii} Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung – Biokraft-NachV). BGBl I 2009, S. 3182-3212.
- ^{xxiii} Förderverein Ökologische Steuerreform e. V. (2008): „Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt.“ Studie im Auftrag des Deutschen Naturschutzrings.
- ^{xxiv} Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft.
- ^{xxv} Beispielsweise muss ein Erosionskataster schon wegen der Cross Compliance angelegt werden und könnte für die Bodenrahmenrichtlinie mitbenutzt werden.