

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Die GAP-Reform und die Ökologisierungskomponente (Greening)

von Lutz Ribbe
Naturschutzstiftung EuroNatur

1. Ökologische Aspekte in der Agrarreform – etwas ganz Neues?

- Bereits im Vorfeld der EU-Agrar-Reform von 1992 vertrat der damalige EU-Agrarkommissar Raymond MacSharry die Auffassung, es gehe nicht länger an, dass die EU Milliarden für Landwirtschaft ausbebe, aber dennoch Bauern ihre Höfe aufgeben müssten und die Umwelt zerstört werde. Er forderte damals, neue Ziele für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu formulieren, u. a. „Bauern zum Bleiben motivieren, Umwelt erhalten und ländliche Räume entwickeln“. Weiter schlug er vor, die Marktordnungen so zu gestalten, dass sie Extensivierung und umweltverträgliche Produktionsweisen fördern. Direkte Einkommensbeihilfen wollte er nach sozialen und regionalen Gesichtspunkten staffeln, Gleiches wollte er bei quantitativen Bestimmungen wie Quoten, Flächenstilllegungen etc. tun. Tierprämien sollten an Extensivierungskriterien gebunden sein und Zahlungen für Ackerfrüchte an den Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen gekoppelt werden. Das klingt wie unsere Forderungen heute, war aber 1992 Position des EU-Agrarkommissars!

Nahezu alle seiner Vorschläge wurden damals verworfen. Verantwortlich dafür war der allein zuständige EU-Agrarministerrat, das Europaparlament hatte damals – anders als heute – keine Mitentscheidungsrechte.

- Auch MacSharrys Nachfolger, Franz Fischler, entwarf in den 1990er-Jahren eine neue, eine „nachhaltigere“ Vision von europäischer Landwirtschaft. Er prägte den Begriff des „Europäischen Agrarmodells“, worunter er – in klarer Abgrenzung zum rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten und optimierten System der amerikanischen Agrarindustrie – eine Landwirtschaft verstand, die mehr Nachhaltigkeit, Umwelt- und Naturschutzgerechtigkeit, mehr Kulturlandschaftserhaltung, mehr Tierschutz und Nahrungsmittelqualität im Visier haben sollte. Primär für die Verwirklichung dieses „Europäischen Agrarmodells“ sollten die Bauern Geld bekommen.

Fischlers Idee war, bei den Direktzahlungen eine Degression und Deckelung einzuführen und mehr Geld für die neu eingerichtete zweite Säule, die „ländliche Entwicklung“, zur Verfügung zu stellen. Aus dieser werden bekanntlich u. a. die Agrarumweltprogramme und die Förderung benachteiligter Gebiete finanziert.

Auch die meisten Vorschläge von Fischler wies der damals allein zuständige Agrarministerrat ab.

- Auch die auf Fischler folgende EU-Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel sprach bezüglich der zweiten Säule von einer „Lebensversicherung für die Landwirtschaft“. Ihr damaliger Kabinettschef stellte fest, dass mit den Direktzahlungen der ersten Säule keine Arbeitsplätze geschaffen werden.

2. Die aktuellen Vorstellungen der EU-Kommission zur GAP-Reform ab 2014 – und Reaktionen der europäischen Institutionen

- Die aktuellen Legislativvorschläge der Kommission zur Reform der GAP ab 2014 greifen die damals geführten Diskussionen und Vorstellungen eindeutig wieder auf. Sie sind auch eine Reaktion auf die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)¹ sowie auf den Lyon-Bericht des Europaparlaments². Beide Institutionen sprachen sich dafür aus, den Direktzahlungen neue Aufgaben zuzuordnen, umweltpolitische Zielsetzungen sollten dabei eine entscheidende Rolle spielen.

► Folglich ist die Kritik jener Kreise, die keine Änderung der GAP wollen und behaupten, alle paar Jahre formuliere die Kommission neue Ideen, die die Landwirtschaft nur verunsicherten, barer Unsinn.

Mit den Legislativvorschlägen beweist die Kommission Kontinuität auf der Suche nach einer akzeptableren Form von Agrarpolitik. Die jetzt vorgelegten Vorschläge sind sicher stringenter und – im positiven Sinn – „radikaler“ als die damaligen.

Kontinuität zeichnet sich allerdings auch beim Widerstand gegen Veränderungen ab. Nur: Diesmal hat der Agrarrat nicht die alleinige Macht, sinnvolle Vorschläge der Kommission zu verwerfen. Das Europaparlament (EP) hat mit den neuen EU-Verträgen von Lissabon ein Mitentscheidungsrecht in der Agrarpolitik bekommen. Es ist also entscheidend, welche Position das EP einnimmt.

¹ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013“ (Initiativstellungnahme) vom 18.10.2010, CESE 452/2010, Download unter www.kurzlink.de/ews

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8.7.2010 zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, siehe dazu www.kurzlink.de/ep

- Die Vorschläge der Kommission zur Reform der Direktzahlungen sollen dreierlei bewirken:

1.) zur Lösung der von der Landwirtschaft besonders im ökologischen Bereich verursachten Probleme beitragen,

2.) zu mehr Gerechtigkeit führen und

3.) dadurch eine gesellschaftliche Akzeptanz der Milliardenausgaben bewirken.

EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș betont, aus seiner Sicht müsse die GAP „grüner und gerechter“ werden, um die Zahlungen auf Dauer gegenüber dem Steuerzahler legitimieren zu können.

- Die EU-Kommission hat deshalb in ihrer Mitteilung vom 18. November 2010³, in der sie erste Gedanken zur GAP nach 2013 skizziert, deutlich gemacht, dass die Direktzahlungen der Zukunft nicht länger mit historischen Begründungen gewährt werden können. Die zukünftigen Zahlungsansprüche sollen mit der Reform neu definiert werden, d. h. es wird festgelegt, unter welchen Voraussetzungen ein Landwirt gegenüber der Gesellschaft einen Anspruch⁴ erheben kann. Es geht dabei – stärker als je zuvor und angesichts knapper Kassen und vielfältiger Probleme berechtigter als je zuvor – um die Frage nach der Gegenleistung für den Geldtransfer. Das Motto „public money for public goods“ macht die Runde.
- Die EU-Kommission hat klar gemacht, dass sie einen Paradigmenwechsel anstrebt. Dieser besteht darin, dass die Bauern nur noch dann in den Genuss von Zahlungen kommen sollen, wenn sie Leistungen – besonders im ökologischen Bereich – erbringen, die oberhalb der gesetzlichen Auflagen liegen. Allein Gesetze einzuhalten wird nicht länger als Subventionierungstatbestand anerkannt.
- In der Mitteilung vom November 2010 stellte die Kommission daher die Idee der verbindlichen (nicht freiwilligen) Bindung der Direktzahlungen (in Form einer Basisprämie) an eine Ökokomponente vor.
- Das EP, das bei dieser EU-Agrarreform erstmals mitentscheiden darf, hat in seiner Reaktion auf diese Kommissionsmitteilung im DeB-Bericht⁴ die Ökologisierung begrüßt. Dazu ein paar Zitate:

· Das EP „... vertritt die Auffassung, dass die Landwirte mit Direktzahlungen für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter vergütet werden sollten, da öffentliche Güter nicht nur durch den Markt bereitgestellt werden und dieser die Landwirte noch nicht für ihre Bereitstellung vergütet ...“ (Ziffer 13)

· Das EP „... befürwortet bei den einzelbetrieblichen Direktzahlungen eine Abkehr von historischen und betriebsindividuellen Referenzwerten“ (Ziffer 17)

· Das EP „... erinnert daran, dass Direktzahlungen auf eine Weise verteilt werden, die dazu führt, dass ihre Legitimität in Zweifel gezogen wird ...“ (Ziffer 25)

· Das EP „... ist der Auffassung, dass eine Verbesserung von Schutz und Management der natürlichen Ressourcen ein wesentliches Element der nachhaltigen Landwirtschaft darstellt und angesichts der neuen Herausforderungen und Ziele der Strategie Europa 2020 zusätzliche Anreize für Landwirte rechtfertigt, umweltverträgliche Verfahren anzuwenden, die über die Mindestanforderungen der Cross Compliance (CC) hinausgehen und die bereits bestehenden Agrarumweltprogramme ergänzen ...“ (Ziffer 29)

· Das EP „... ist der Auffassung, dass der Schutz der natürlichen Ressourcen enger an die Zahlung von Direktbeihilfen gebunden werden sollte und fordert daher, mit Hilfe einer Ökologisierungskomponente ein EU-weites Anreizsystem einzuführen, dessen Ziel die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Betriebe ist ...“ (Ziffer 30)

· Das EP „... vertritt die Auffassung, dass eine zusätzliche Ökologisierung durch flächenbezogene und/oder betriebsbezogene Maßnahmen ... in allen Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollte; Das EP ist der Ansicht, dass jeder Empfänger dieser Zahlungen eine bestimmte Zahl von Ökologierungsmaßnahmen durchführen muss ...“ (Ziffer 34)

· Das EP „... bedauert es, dass die Ziele der EU im Bereich der biologischen Vielfalt noch nicht erreicht wurden und erwartet, dass die GAP zu den Anstrengungen zur Erreichung dieser Ziele und der Ziele von Nagoya für den Schutz der biologischen Vielfalt beiträgt“ (Ziffer 40)

³ KOM(2010)672: „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“

⁴ P7_TA-PROV(2011)0297: „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. 6.2011

- Auch der EWSA spricht sich in seiner Stellungnahme vom 18.3.2010⁵ für „funktionsorientierte Direktzahlungen“ aus. Diese müssten einen klar erkennbaren, von der Gesellschaft akzeptierten Nutzen haben. Nach seinen Vorstellungen sollten sie dazu dienen, mehr Nachhaltigkeit und mehr Umweltverträglichkeit in den Agrarraum zu integrieren und so das „Europäische Agrarmodell“ einer multifunktionalen, umweltverträglichen Landwirtschaft, das nicht zu Weltmarktpreisen und -bedingungen zu haben sei, absichern.

3. Die geplante Ökologisierung bei den Direktzahlungen

- Die EU-Kommission hat in vielen Berichten deutlich gemacht, dass zentrale umweltpolitische Ziele mit den bisherigen Instrumenten nicht erreicht werden können. Sie hat auch mehrfach die Bedeutung der Agrarpolitik z. B. für den Klimaschutz, die Biodiversität und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dargestellt. Auch hierzu ein paar Zitate aus Kommissionsdokumenten:

• „Ein großer Teil der Artenvielfalt Europas hängt von der Land- und Forstwirtschaft ab, und die Bemühungen zum Schutz der Artenvielfalt müssen verstärkt werden ...“⁶

• „Der Erhaltungszustand aller Lebensraumtypen, die mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehen, ist deutlich schlechter als der anderer Lebensraumtypen. Ursachen hierfür sind die Umstellung auf eine intensivere Landwirtschaft, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen und schlechte Bodenbewirtschaftung ...“⁷

• „Die GAP ist das politische Instrument, das sich am stärksten auf die biologische Vielfalt im ländlichen Raum auswirkt ...“⁸

• „Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ... [ist die] wichtigste Finanzierungsquelle ... für Natura 2000 und die Biodiversität in der EU... Nur 20% des gesamten Finanzbedarfs für die Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten einschließlich des Natura-2000-Netzwerks in Europa sind gedeckt.“⁹

• „Obwohl die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft seit 1990 um 20% zurückgegangen sind, kann und muss noch mehr getan werden, um die Ziele der ehrgeizigen Umwelt- und Klimaagenda der EU zu erreichen“¹⁰

- Vor dieser Ausgangslage ist es völlig richtig, dass die Kommission zuerst in ihrer Mitteilung zur GAP-Reform (November 2010), dann im Sommer 2011 in ihren Vorstellungen zur Mittelfristigen Finanzplanung 2014–2020 und anschließend im Oktober 2011 in den Legislativvorschlägen den oben skizzierten Paradigmenwechsel im Form der, obligatorischen, d.h. verbindlichen Kopplung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Auflagen der Ökokomponente vorgeschlagen hat.

- Die von der Kommission vorgeschlagene neue Architektur der Zahlungen sieht also wie folgt aus: Bauern bekommen nicht mehr pauschal für die Bewirtschaftung von Flächen Geld, sondern sollen künftig für zusätzliche, klar definierte Gegenleistungen honoriert werden. Wer diese Gegenleistungen nicht erbringen will – und niemand kann einen Landwirt dazu zwingen – kann weiter so wirtschaften wie bisher, er hat dann aber keinen Zahlungsanspruch mehr! Es ist seine freie unternehmerische Entscheidung, ob er die definierten öffentlichen Leistungen (in Form der Ökokomponente) erbringen will und dafür entsprechend honoriert wird oder ob er sich dem freien Markt stellt.

- Besonders der Bauernverband polemisiert gegen diesen Ansatz mit den wildesten Argumenten: Wir in Deutschland hätten längst unsere Hausaufgaben gemacht, die Menschen in der Dritten Welt verhungerten, wenn wir hier zu viel Ökologie machten, oder: Es werden bürokratische Monster geboren. Auf diese Argumente gehen wir unten im Abschnitt 5 ein.

- Die Position der Umweltverbände ist klar:

- a. Wir begrüßen diesen Paradigmenwechsel in Richtung „public money for public goods“, der allerdings nur funktioniert, wenn die von der Kommission vorgeschlagene verbindliche Kopplung der Basisprämie an die Einhaltung der Ökokomponente bestehen bleibt. Diese verbindliche Kopplung ist derzeit die zentrale Frage!

⁵ Siehe Fußnote 1

⁶ KOM(2008)3006/4, S. 11

⁷ KOM(2009)358, Zusammenfassender Bericht über den Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen gemäß Artikel 17 der Habitatrichtlinie

⁸ KOM(2010)548, Abschlussbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt 2010

⁹ KOM(2010)548

¹⁰ KOM(2010)672

b. Die Logik der Ökokomponente ist richtig. Sie hat einen dreifachen Ansatz, nämlich

erstens: Mit den 7% ökologischen Vorrangflächen wird eine Art „grüne Infrastruktur“ in die Kulturlandschaften gebracht (Stichwort: Biotopverbundsystem).

zweitens: Mit dem Ansatz der Fruchtartendiversifizierung soll ein Beitrag zur Diversifizierung auf den genutzten Ackerflächen geleistet werden.

drittens: Das Grünlandumbruchverbot soll primär dem Klimaschutz dienen.

c. Auch wenn wir den Paradigmenwechsel begrüßen und die Logik der Ökokomponente teilen, so haben wir mit der Ausgestaltung echte Probleme, denn

erstens: 7% ökologische Vorrangfläche¹¹ ist aus ökologischer Sicht eine quantitative Untergrenze. Wir fordern – abgeleitet aus Artikel 20 des BNatG – 10% auf allen landwirtschaftlichen Nutzflächen (das wären in Deutschland rund 1,7 Mio. ha), die Kommission schlägt 7% nur auf Ackerflächen vor, lässt also das Grünland außen vor (d. h. für Deutschland: Es würden nur rund 850.000 ha unter ökologischen Vorrang gestellt, also nur rund die Hälfte der Flächen, die es wären, wenn man 10% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche unter ökologischen Vorrang stellen würde).

zweitens: Die Vorschläge zur Fruchtartendiversifizierung, die bis zu 70% einer Frucht zulassen, bedeuten keine positive Ökologisierung in der Landschaft. Bauern könnten so bis zu 70% Mais auf ihren Ackerflächen anbauen, dies würde noch als „ökologisch akzeptabel“ finanziell belohnt!

drittens: Das Grünlandumbruchverbot (das übrigens kein stringentes Umbruchverbot ist, sondern auf betrieblicher Ebene noch einen 5%igen Umbruch zulässt) könnte ins Leere laufen, wenn der vorgeschlagene Stichtag 1. 1. 2014 bestehen bleibt. Nur das Grünland, das zu diesem Termin als „Grünland“ angemeldet würde, wäre betroffen, wir sagen daher: Das Jahr 2013 läuft so Gefahr, zum „Europäischen Jahr des Grünlandumbruchs“ zu werden.

4. Derzeitige politische Situation und unser Ansatz zum Lobbying

- Auf EU-Ebene ist die Art und Weise der Entscheidungsfindung klar geregelt. Die Kommission hat lediglich ein Vorschlagsrecht, davon hat sie mit der Vorlage der Legislativvorschläge Gebrauch gemacht. Zu den vorgelegten Vorschlägen müssen sich nun der Agrarrat (also die Agrarminister der 27 Mitgliedstaaten) und das Europaparlament positionieren. Wenn sie den Vorschlägen zustimmen, könnten diese direkt in Kraft treten. Gibt es Änderungswünsche, müssen sie im Rahmen eines „Triologs“ zwischen der Kommission, dem Rat und dem EP verhandelt werden.
- Deutschland versucht derzeit im Rat, das Greening abzuschwächen.

Die Strategie dabei ist, mit verschiedenen „Optionen“ den konsequenten, wenn auch uns nicht ausreichenden Greening-Ansatz zu verwässern.

- a. Man will das Greening der ersten Säule bereits als erfüllt ansehen, wenn 10% der Direktzahlungen von der ersten in die zweite Säule verlagert werden. Damit würde zwar die zweite Säule in der Tat finanziell gestärkt, aber: bei 90% der Gelder der ersten Säule bliebe quasi alles beim Alten.

Einige Zahlen dazu: In der ersten Säule, den Direktzahlungen, werden in Deutschland nach den jetzigen Planungen pro Jahr rund 5,1 Mrd. € zur Verfügung stehen, in der zweiten Säule fließen bisher rund 1 Mrd. € aus Brüssel. 10% Verlagerung hieße folglich: 500 Mio. € mehr in der zweiten Säule. Der Preis dafür wäre, dass bei den verbleibenden 4,5 Mrd. € der Direktzahlungen kein Greening stattfinden würde. Das ist die Position des Bauernverbandes in Reinkultur, für uns völlig inakzeptabel.

- b. Man will mehr Ausnahmen vom geplanten Greening zuzulassen. Die Kommission sagt, alle Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerfläche sollen verpflichtet werden, diese Ökokomponente verbindlich einzuhalten. Nur die Betriebe, die nach den anerkannten Regeln des ökologischen Landbaus zertifiziert sind, sollen davon befreit werden. Sie wären „green by definition“.

¹¹ Ökologischer Vorrang heißt nicht „Stilllegung“, wie der Bauernverband fälschlicherweise immer wieder behauptet

Und nun geht der Ansturm auf weitere Ausnahmen los. Die einen sagen, auch Betriebe des „integrierten Anbaus“ sollten von den Verpflichtungen ausgenommen werden, andere meinen, nicht schon bei 3 ha sollte man anfangen, sondern erst bei Betrieben mit 20 ha Ackerfläche. Dann kommt der Vorschlag, Betriebe mit mehr als 50 % Grünlandanteil auszunehmen; so bräuchte ein 1.000 ha Betrieb, der 500 ha Acker und 500 ha Grünland hätte, auch auf seinen 500 ha Acker nichts tun. Und auch die Idee, Betriebe mit GPS-gesteuerter Spritze bzw. Düngerstreuer würden doch auch genug für die Umwelt tun und sollten als „green by definition“ anerkannt sein. Die Strategie „green by definition“ ist also nichts anderes als der Versuch, möglichst viele Betriebe von Auflagen zu befreien, um so einfacher ans öffentliche Geld zu kommen!

c. Dies ist die Strategie Maßnahmen als „ökologische Vorrangfläche“ zu definieren, die kaum einen ökologischen Effekt haben; oder gar einen negativen. Auch hier gibt es die unglaublichsten Vorschläge. Die einen argumentieren, Biogas sei doch umweltpolitisch wichtig, also müsse man den Mais als „ökologische Vorrangfläche“ anerkennen. Andere fordern, die Flächen, auf denen Freilandphotovoltaikanlagen stehen, in die 7 % ökologische Vorrangfläche zu integrieren. Auch hier ist der Ansatz, ja nichts für die Biodiversität und die Umwelt tun zu müssen.

d. Man will alle Maßnahmen, die bereits heute mit Mitteln aus der ländlichen Entwicklung in Agrarumwelt- oder Vertragsnaturschutzprogrammen gefördert werden, als ökologische Vorrangflächen anrechnen lassen. Das könnte dann nach Vorstellung des Bauernverbandes auch die Gülleausbringung mit dem Schleppschlauch oder die Anschaffung einer GPS-gesteuerten Spritze sein.

e. Weil sie damit rechnen, dass ökologische Vorrangflächen kommen, pachten Betriebe mit Sitz in landwirtschaftlichen Intensivregionen schon jetzt Flächen in benachteiligten Gebieten fern ihres Betriebssitzes, um die geforderten Flächen nachweisen zu können. Dies ist jedoch nicht im Sinne des Erfinders, denn wir brauchen die ökologischen Vorrangflächen in den ausgeräumten Agrarlandschaften, um dort die Biodiversität wieder aufzubauen.

- Der Wissenschaftliche Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) unterstützt ebenso wie die Kommission Landwirtschaft beim Umweltbundesamt den Ansatz der EU-Kommission. Beide sprechen sich für die verbindliche Kopplung der Zahlungen an eine stringente Ökokomponente aus und warnen vor Verwässerungen, sie sind vielmehr der Meinung, dass die vorgeschlagen Maßnahmen nicht ausreichend seien.¹²

- Es gibt bis heute keine abgestimmte Position der Bundesregierung zur GAP-Reform. Das Umweltministerium teilt unsere Positionen, das BMELV kann als federführendes Ressort aber gut damit leben, dass es keine Position gibt, da man dadurch bei den Verhandlungen flexibler ist.

- Der Bundesrat hat einen klaren Beschluss für ein verbindliches Greening im Sinne der EU-Kommission plädiert, die Agrarministerkonferenz hat dies auf ihrer Sitzung am 28.9.2012 noch einmal bestätigt. Zitat: „... Konzept des Greenings: Die Agrarministerkonferenz befürwortet weiterhin grundsätzlich den Kommissionsvorschlag mit drei für den Einzelbetrieb obligatorischen Maßnahmen (Anbaudiversifizierung, Dauergrünlandhaltungsgebot und Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen). Ein alternativ von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagenes Menümodell wird insbesondere wegen des erwarteten hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwandes sowie der Gefahr einer mangelnden Wirksamkeit sehr kritisch gesehen ...“. Wichtig zu wissen: Landwirtschaftsministerin Ilse Aigner ist an diesen Beschluss rechtlich nicht gebunden!

- Momentaner Stand im Europaparlament:

- Bisherige Position stellt im Grundsatz ein klares Votum für ein verbindliches Greening dar, siehe oben

- Der Umweltausschuss (Berichtersteller: Dan Jørgensen, dänischer Sozialdemokrat) hat sich bereits zu den Legislativvorschlägen geäußert, er spricht sich klar für die verbindliche Kopplung der Direktzahlungen an die Einhaltung der Ökokomponente in unserem und im Sinne der Kommission aus; er verlangt sogar ein paar Verschärfungen.

¹² Die entsprechenden Papiere sind unter www.kurzlink.de/bmelv (BMELV-Beirat) bzw. unter www.kurzlink.de/uba abrufbar

· Der Berichterstatter in federführenden Agrarausschuss (der frühere portugiesische Landwirtschaftsminister Capoulas Santos, ebenfalls Sozialdemokrat) lehnt in seinem Berichtsentwurf diese verbindliche Kopplung ab und stellt damit den alles entscheidenden Ansatz in Frage.

5. Die Gegenargumente der Gegner des Greenings und unsere Erwiderung darauf

Argument:

„Die Welt verhungert und wir legen Flächen still“

In diesem Argument stecken zwei Aussagen: Es werde „stillgelegt“ und dies sei nicht akzeptabel, weil Menschen verhungern.

Zur Frage der Stilllegung: Die Behauptung ist falsch, die Kommission plane, Flächen „stillzulegen“. Richtig ist vielmehr: Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom November 2010 den Begriff der ökologischen Vorrangflächen geprägt und angedeutet, was darunter zu verstehen sein könnte.

Zitat: „... Verbesserung der Umweltleistung der GAP durch eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen, indem Umweltmaßnahmen unterstützt werden, die im gesamten Gebiet der EU zur Anwendung kommen. Vorrang sollten Maßnahmen erhalten, die sowohl klima- als auch umweltpolitische Ziele verfolgen. Hierbei könnte es sich um einfache, allgemeine, nicht vertragliche, jährliche, über die Cross-Compliance hinausgehende Umweltmaßnahmen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft handeln (z. B. Dauergrünland, Gründecke, Fruchtfolge und ökologische Flächenstilllegung). Darüber hinaus könnte die Möglichkeit einer Einbeziehung der Anforderungen im Zusammenhang mit den derzeitigen Natura-2000-Gebieten und einer Verschärfung bestimmter Elemente der GLÖZ (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand)-Standards geprüft werden.“

Klar ist, dass auf den entsprechenden Flächen nicht „betriebswirtschaftlich höchster Ertrag“, sondern „ökologischer Vorrang“ im Vordergrund steht. Es soll etwas Posi-

tives für Natur und Umwelt heraus kommen; und genau dies ist dann die Begründung dafür, dass die Bauern Zahlungsansprüche stellen können. Wildnisflächen können hierbei einen besonders hohen ökologischen Effekt erzielen, denn sie sichern über das Blüten- und Nahrungsangebot die Bestäubungsleistung von Insekten und erhöhen die Zahl der brütenden Feldvögel, die zur Aufrechterhaltung natürlicher Gleichgewichte und biologischer Schädlingsbekämpfung eine wichtige Rolle spielen.

Die Kommission macht deutlich: Gewässerrandstreifen (die im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie sowieso gefordert werden) können ebenso unter den 7% ökologischer Vorrangfläche subsummiert werden wie Blühstreifen, die für Bienen¹³ und somit für die Bestäubung der landwirtschaftlichen Kulturen wichtig sind.

Gewässerrandstreifen sind aber ebenso wenig wie Blühstreifen stillgelegte Flächen. Sie können gemäht, die gewonnene Biomasse verfüttert oder in Biogasanlagen vergoren werden etc. Nur: Bei der Nutzung wird nicht die Ertragsoptimierung, sondern der ökologische Effekt im Vordergrund stehen. Selbst Hecken, oder Kurzumtriebsgehölzstreifen, die auch unter die ökologischen Vorrangflächen fallen werden, sind im weitesten Sinne „genutzte“ Flächen: Sie können und müssen auf den Stock gesetzt werden, das Holz kann in Holzhackschnitzelanlagen genutzt werden. Für den Schutz vor Winderosion spielen sie eine wichtige Rolle, sie fördern die Taubildung, verringern die Verdunstung und tragen so zu höheren Erträgen bei.¹⁴

Zur Frage der Welthungers: Das Argument, angesichts der Hungersituation auf unserem Planeten verbiete sich in der EU die geplante Extensivierung in Form der 7% ökologischen Vorrangflächen, kann einfach nur als zynisch bewertet werden. Allgemein wird anerkannt, dass das fürchterliche Hungerproblem in den Schwellenländern und den weniger entwickelten Ländern nicht dadurch gelöst werden kann, dass bei uns die Produktion erhöht wird. Lösbar ist das Problem vielmehr dadurch, dass die Produktionsbedingungen in den Regionen, die unter Hunger leiden, entscheidend verbessert werden.¹⁵

¹³ Siehe hierzu das ausgezeichnete Informationsblatt „Bienen brauchen Blütenvielfalt – mach mit“, Leitfaden Kompensations- und Grünflächen zum Wohle der Biene und Wildbiene; Download unter www.kurzlink.de/bluetenvielfalt

¹⁴ Mehr dazu unter <http://www.aknaturschutz.de/service/hecken.pdf>

¹⁵ Siehe dazu u. a. www.weltagraberbericht.de

Die These, Europa oder Amerika könnten mit höheren Produktionsmengen zur Lösung des Hungerproblems beitragen, ist nicht haltbar. Denn

- a) niemand wird ernsthaft behaupten wollen, dass Europa angesichts einer Flächeninanspruchnahme von über 30 Mio. ha außerhalb der Gebietsgrenzen der EU zur Futtermittelproduktion – selbst unter Inkaufnahme einer Verschärfung der ökologischen Situation bei uns – zusätzlich signifikante Mengen produzieren kann.;
- b) es ist völlig ungeklärt, wie zusätzlich produzierte Lebensmittel rein logistisch dort hinkommen sollen, wo sie benötigt werden, z. B. bei den rund 800 Mio. Bauern, die unter Hunger leiden. Man schafft es heute ja noch nicht einmal, die Schwerpunkte des Hungerleids (Haiti, Horn von Afrika) ausreichend zu bedienen.
- c) niemand beantwortet die Frage, wie unsere europäischen Bauern, die diese Lebensmittel produzieren sollen, dafür „fair“ entlohnt werden sollen. Wer soll diese Lebensmittel und den Transport bezahlen? Die Hungernden etwa? Rechnet man nur rund 1 US-\$ pro Hungerndem und Tag, so wären es rund 400 Mrd US-\$ pro Jahr, die aufgebracht werden müssten. Völlig utopisch.

Hoch interessant allerdings ist, dass diejenigen Kreise, die die geplante Ökologisierung für den Welthunger verantwortlich machen, eine unglaubliche Doppelmoral an den Tag legen! Denn beim Thema Landgrabbing, Futtermittelimporte oder Flächenverschwendung, z. B. in Form von nicht genutzter Wärme aus Biogasanlagen, schauen sie weg. Auch die Tatsache, dass mittlerweile ein Siebtel der Maisernte weltweit zu Ethanol verarbeitet wird und in Autotanks verschwindet, wird von denen, die Natur- und Umweltschutz und Welthunger gegeneinander ausspielen wollen, völlig ausgeklammert..

Argument:

„Wir brauchen die Flächen für die Energieerzeugung“

Klar ist, wir können den heutigen Energiehunger nicht über die Produktion in der Landwirtschaft sichern. Dazu nur zwei Zahlen: Wollte man den heutigen globalen Energiebedarf des Verkehrssektors allein mit Biokraftstoffen

decken, so würde man dafür nach Berechnungen der Welternährungsorganisation FAO rund zwei Drittel der globalen Ackerfläche benötigen. Und wollte man den Strom, der bisher in den deutschen Atomkraftwerken produziert wurde, in Biogasanlagen erzeugen, so wären hierfür rund 50% der Ackerfläche Deutschlands nötig.

Dennoch kann es durchaus auch Anwendungsbereiche für die Energieerzeugung in der Landwirtschaft geben. Diese sollte erfolgen

- auf Basis von Reststoffen in Biogasanlagen
- in intelligent vernetztem Mischfruchtanbau, zum Beispiel indem auf ein und derselben Fläche Ölpflanzen mit Getreide und Leguminosen angebaut werden
- für Motoren in der Landwirtschaft, im Waldbau und auf Binnengewässern, aber nicht im Straßenverkehr. Ausgepresste Ölpflanzen liefern sowohl Öl (rund ein Drittel der Erntemenge) als auch – in Form der Pressrückstände, dem sogenannten Ölkuchen (ca. zwei Drittel der Erntemenge) – wertvolles Eiweißfutter.

Ökologische Vorrangflächen können unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Blühangebotes und der Ruhezeiten für Vogelbrut und -aufzucht auch energetisch genutzt werden.

Eine ausgeräumte Feldflur können wir uns mit Rücksicht auf unsere Kinder nicht leisten – siehe China. Dort wird Bestäubung zum Teil mit Menschenkolonnen durchgeführt, weil Bienen und andere Bestäuberinsekten in einigen Regionen vollständig ausgerottet sind.

Argument:

„Da wird ein bürokratisches Monster geboren“

Gern wirft speziell der Bauernverband das Argument in die Diskussion ein, da werde eine neue Bürokratie aufgebaut, die absolut untragbar sei. Richtig ist:

- 1.) Eine gewisse Form der Kontrolle muss immer vorhanden sein, wenn öffentliche Gelder an Zahlungsempfänger fließen. Denn der Steuerzahler erwartet, dass kontrolliert wird, ob die Spielregeln eingehalten werden, die an den Geldtransfer gebunden sind.

2.) Mit der Frage, ob der mit den Reformvorschlägen verbundene Verwaltungsaufwand zu hoch sei, haben sich das BMELV und die Agrarministerkonferenz befasst:

- a) Das BMELV hat in einem internen Vermerk¹⁶ deutlich gemacht, dass die Vorschläge der Kommission sich relativ problemlos und unbürokratisch umsetzen lassen!
- b) Die Agrarministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 28.9.2012 unter TOP 2 „GAP Agrarreform“ folgenden Beschluss gefasst: „... Konzept des Greenings: Die Agrarministerkonferenz befürwortet weiterhin grundsätzlich den Kommissionsvorschlag mit drei für den Einzelbetrieb obligatorischen Maßnahmen (Anbaudiversifizierung, Dauergrünlanderhaltungsgebot und Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen). Ein alternativ von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagenes Menümodell wird insbesondere wegen des erwarteten hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwandes sowie der Gefahr einer mangelnden Wirksamkeit sehr kritisch gesehen ...“.

Diese beiden Anmerkungen machen deutlich, dass die Vorschläge der Kommission eben kein „bürokratisches Monster“ erschaffen, wie es Vertreter der Agrarindustrie und einige Mitgliedsstaaten behaupten. Es kommt allerdings sehr darauf an, wie die konkrete Ausgestaltung aussieht. Der Vorschlag, ein „Menü“ einzuführen, das ökologisch weniger stringente Maßnahmen (wie „Präzisionslandwirtschaft“) möglich machen soll, würde bei höherem Bürokratieaufwand weniger Umweltwirkung bedeuten. Damit hat der Bauernverband kein Problem!

6. Was ist die ökologische Vorrangfläche?

Innerhalb der Umweltverbände laufen derzeit vielfältige Diskussionen zu der Frage, was wir unter der ökologischen Vorrangfläche verstehen und wie wir die verschiedenen Vorschläge bewerten. Die Meinungsbildung hierzu ist z.B. innerhalb des BUND noch nicht abgeschlossen. Beigefügt ist ein Papier, das den Stand der Diskussion im BUND Arbeitskreis Landwirtschaft darstellt (Stand 4.9.2012).

¹⁶ Überlegungen zur unbürokratischen Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 (GAP) – Verwaltungsvollzug vereinfachen, Greening-Maßnahmen einfach umsetzen – (Referat 616, 616-40000/35)

Eckpunkte zu den Greening-Vorschlägen des BUND AK Landwirtschaft

Diskussionspapier: Stand 4.9.2012

Ökologische Vorrangfläche

Grundsatz: Ökologische Vorrangflächen sind Flächen, die in besonderem Maße zur Erhaltung und Steigerung des Wertes von Acker- und Dauerkulturflächen für die Pflanzen- und Tierwelt sowie ihrer Lebensgemeinschaften beitragen (Hauptfokus Biodiversität) und daneben möglichst auch für andere Umweltgüter von hohem Wert sind (Wasser- und Bodenschutz, Erosionsschutz, Klimaschutz) und synergistisch zu einer nachhaltigen Landnutzung beitragen.

Demnach können diese Flächen nicht nur zu gezielten Naturschutzmaßnahmen, sondern auch – unter Einhaltung der Biodiversitätsziele – produktiv genutzt werden. D. h. keine Düngung und kein Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln.

Befreiung von der Verpflichtung:

- Betriebe, die nach den Kriterien der EU-Ökoverordnung wirtschaften
- Betriebe mit weniger als 10 ha Acker bzw. Grünlandfläche, oder einer noch zu bestimmenden Dauerkulturfläche

Grünland

Ökologische Vorrangflächen von 10% auch in Grünland, durch Extensivgrünland (späte Mahd/Beweidung nach 1.7. oder andere adäquate Maßnahmen zur Sicherung der biologischen Vielfalt, z. B. Streuobstbestände)

Ackerland

Ökologische Vorrangflächen auf 10 % Ackerfläche durch:

Nichtproduktive Flächen

- mehr-, über- und einjährige Blühflächen- und Blühstreifen
- Landschaftselemente, Hecken und Einzelgehölzen
- Flächen zum Ackerwildkrautschutz und/oder zum Schutz bedrohter Tierarten
- Puffer- und Erosionsschutzstreifen
- speziell gemanagte Naturschutzbrachen

Produktive Flächen

- Extensivgetreide in weiter Reihe (> 25 cm) mit Stoppelumbruch erst Ende Winter
- Anbauflächen bedrohter Kulturpflanzenarten und -sorten in extensiver Wirtschaftsweise und Belassung der Stoppeln, kein Herbstumbruch
- Umwandlung von Ackerland in Extensivgrünland oder Streuobstwiesen
- Mischkultur mit mindestens drei Kulturen (BUND-Vorschlag)
- artenreiche Kurzumtriebsplantagen als Gehölzstreifen außerhalb von Schutzgebieten mit einer Maximalbreite von 10 m oder als Kleinfläche bis maximal 0,1 ha (BUND-Vorschlag)
- Klee gras bei frühester Schnittnutzung nach der Blüte auf max 50% der ökologischen Vorrangflächen (BUND-Vorschlag)

Dauerkulturen (Obst, Wein, Hopfen)

Ökologische Vorrangflächen auf 50% des vorgeschriebenen Flächenanteils durch

- Streuobstflächen und Hochstammobstbäume
- artenreich begrünte Rebassen
- Blühmischungen/Blühstreifen in Obst- und Hopfenkulturen

Differenzierte Bezahlung der Leistungen aus der ersten Säule, Antragstellung und Kontrolle wie bei der zweiten Säule

Anbaudiversifikation (Fruchtfolge)

- drei echte Feldfrüchte (Nicht-Anrechnung von Vorrangflächen)
- Maximalanteil einer Feldfrucht von 50% statt 70%
- Anteil von 20% der Leguminosen in der Fruchtfolge, alternativ mindestens 50% der Ackerkulturen in Mischkulturanbau (BUND-Vorschlag)

Grünland

- keine uneingeschränkte 5% -Klausel für Grünlandumbruch auf Betriebsebene nach 2013 (Umbruch nur bis zu 5% möglich, wenn keine Umweltgründe dagegen sprechen, z. B. artenreiches Grünland etc. und wenn entsprechend an anderer Stelle Grünland neu eingesät wird)