



Anforderungen an eine Weiterentwicklung der GAK insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen

Stand September 2012

Im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist auch eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) vorgesehen. Dabei bietet das geplante Greening der ersten Säule sowie die neue Förderarchitektur der zweiten Säule die Notwendigkeit, die GAK an die veränderten europäischen Rahmenbedingungen anzupassen. Diese Weiterentwicklung ist auch im Hinblick auf die politischen Vorgaben im Bereich des Natur-, Ressourcen- und Klimaschutzes erforderlich. Die GAK muss dabei zwei wesentliche Änderungen umsetzen: So sollen 7 % ökologischen Vorrangflächen auf Ackerland eingerichtet werden, die in Kombination mit einer Fachberatung und flankierenden Agrarumweltmaßnahmen wichtige Beiträge zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft leisten können. Andererseits soll die Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen in der zweiten Säule generell auf 50 % begrenzt werden. Dies könnte eine drastische Finanzierungslücke für das künftige Angebot von Agrarumweltmaßnahmen zur Folge haben. Schließlich muss auf die immer komplexer werdenden Vorgaben und Aufgaben für die Landwirte mit einer besseren Betreuung und Beratung reagiert werden. Aus Sicht von NABU und DVL sind daher folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

1. Für die Qualifizierung der **ökologischen Vorrangflächen** sollten Agrarumweltmaßnahmen in der GAK angeboten werden, die besonders hohe Biodiversitätseffekte erbringen, wie z.B. Maßnahmen für artenreiches Ackerland, Blühflächen und den Anbau seltener Kultursorten ohne Pestizide und mit verringerter Düngung (z.B. Emmer und Einkorn). Nur durch eine solche Priorisierung können die ökologischen Vorrangflächen erfolgreich werden.
2. Der Bereich **Extensivgrünland** ist in der bisherigen GAK und in den Greening-Auflagen in der ersten Säule nicht explizit genannt. Dies führt zu der Gefahr, dass Extensivgrünland in Zukunft aufgrund der verringerten Förderung von Agrarumweltmaßnahmen in der zweiten Säule an Bedeutung verliert. Daher ist in der GAK ein Schwerpunkt auf das Angebot von Maßnahmen zu legen, die die Biodiversität im Extensivgrünland besonders fördern (z.B. ergebnisorientierte Förderung von Extensivgrünland).
3. Im Hinblick auf **über- oder gesamtbetriebliche Instrumente** bietet der Entwurf der ELER-Verordnung zahlreiche neue Möglichkeiten, die auch in der GAK abgebildet werden sollten. Hierzu zählen der Ausbau der **Beratung** für Betriebe auch außerhalb der Offizialberatung sowie die Förderung von **Kooperationen** und von nicht-produktiven Investitionen.
4. Innerhalb der **Betriebsberatung** sollte eine betriebs- und standortspezifische Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden, die ökologische Aspekte und die Biodiversität im Fokus hat. Damit können ökologische Vorrangflächen (z.B. Anlage von Erosionsschutz- und Pufferstreifen entlang von Gewässern, Hecken und Waldrändern)

und Extensivgrünland sowie ggf. weitere Agrarumweltmaßnahmen betrieblich und standörtlich optimal eingebunden werden.

5. Im Hinblick auf die angestrebte, reduzierte Kofinanzierung von Agrarumweltmaßnahmen durch die EU muss die GAK auch als Finanzierungsinstrument angepasst werden, um die europäischen Herausforderungen wie den Biodiversitätsschutz in den Bundesländern wirksam umsetzen zu können. Den Ländern ist deshalb über die GAK - neben den unten empfohlenen Maßnahmen – eine **Basisfinanzierung** anzubieten (z.B. Entgelt für Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und mineralischen Dünger, einheitliche Schnittzeitpunkte). Die Länder können diese Maßnahmen mit Eigenmitteln ergänzen, um z.B. spezielle Naturschutzmaßnahmen zur Lösung europäischer Verpflichtungen zu finanzieren. Solche Naturschutzmaßnahmen können augenblicklich nicht über die GAK gefördert werden und drohen, wegen des gestiegenen Finanzierungsaufwands der Länder (augenblicklich bis 80% EU-Förderung, künftig 50% EU-Förderung) nicht mehr für Landwirte angeboten zu werden.

Diese Schwerpunkte erfordern einen Großteil des verfügbaren Mittelvolumens der künftigen GAK. Daher sollten andere Maßnahmen der bisherigen GAK **gestrichen** werden, um die Mittel zielgerichtet in diese elementaren Bestandteile zu lenken. Hierzu gehören Flurbereinigungsverfahren (sofern sie nicht einen deutlichen Beitrag zur Umsetzung von Naturschutzzielen leisten), Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung sowie Agrarumweltmaßnahmen, die weitgehend der guten fachlichen Praxis entsprechen. Auch die **Agrarinvestitionsförderung** (AFP) ist künftig nur dann gerechtfertigt, wenn sie Investitionen in vorbildlichen Tierschutz und arbeitswirtschaftliche Erleichterungen fördert, ohne einen Kapazitätsausbau mit öffentlichem Geld voranzutreiben. Zudem sollten Investitionen in Ungunstregionen förderfähig sein, die insbesondere über eine Tierhaltung die Offenhaltung der Landschaft und Biotoppflege im gesellschaftlichen Interesse gewährleisten.

Nachfolgend finden sich eine Bewertung der aktuellen Agrarumweltmaßnahmen und Vorschläge zur künftigen Ausrichtung der GAK:

1. Extensive Produktionsverfahren Ackerbau/Dauerkulturen (MSL A)

Anbau von jährlich mindestens fünf verschiedenen Hauptfruchtarten auf der Ackerfläche des Betriebes (MSL A 2.1) sowie Anbau von jährlich mindestens vier verschiedenen Hauptfruchtarten auf der Ackerfläche des Betriebes (MSL A 2.1.1)

Positive Maßnahmen aus Sicht von Biodiversität, Klima- und Ressourcenschutz. Die Vorgabe, dass mind. 5 % (A 2.1) bzw. 10 % (A 2.1.1) der Ackerfläche zum Leguminosenanbau genutzt werden müssen, ist aus Sicht des Klimaschutzes und zur Stärkung der Eiweißeigenversorgung sinnvoll. Auch aus Sicht des Bienenschutzes sind beide Maßnahmen positiv zu bewerten, sowohl im Punkt „erhöhte Vielfalt“ als auch verringerter PSM-Intensität.

Weiterentwicklung: Ein Modul zur Aufsattlung spezieller Anforderungen aus Sicht des Bienenschutzes sollte fachlich und förder technisch geprüft werden. Hierbei sollte auch der Aspekt der Eignung als Bienenweide eine wichtige Rolle spielen.

Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (MSL A 2.3)

Bei der allgemeinen Umweltbewertung dieser Maßnahme steht die Leistung im Bereich des Bodenschutzes einem erhöhten PSM-Aufwand (10-15 % Mehraufwand Herbizide in Getreide, 20-25 % Mehraufwand bei Raps) gegenüber. Aus Sicht von Biodiversität und Bienen-schutz ist die Maßnahme daher negativ bzw. kontraproduktiv zu bewerten. Denn diese Anbauverfahren reduzieren erheblich den Zeitraum, in dem blühende Ackerwildkräuter die letzte Pollen- und Nektarversorgung der Bienen darstellen. Unklar ist zudem, ob die GAK-Anforderungen sicherstellen, dass es zu einer Humusanreicherung in den Böden oder nur zu einer ungleichen Verteilung im Bodenprofil kommt. Eine positive Wirkung auf den Klimaschutz (C-Sequestrierung) ist damit nicht belegt.

Die Mulchsaat hat sich als Standardverfahren in Deutschland durchgesetzt (siehe Bundestagsdrucksache 16/3217) und bedarf auch deshalb keiner besonderen Förderung mehr. Daher sind hohe Mitnahmeeffekte bei gleichzeitig hohem Finanzmittelverbrauch festzustellen.

Der Bund sollte diese Maßnahme über die GAK nicht mehr kofinanzieren. Es wird eine Streichung der Maßnahme empfohlen.

Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (MSL A 2.4)

Die positive Umweltwirkung dieser Maßnahme beschränkt sich auf den Ressourcenschutz. Aufgrund hoher Mitnahmeeffekte sollte das Förderangebot **im Rahmen der GAK gestrichen werden**. Grundsätzlich sollte die Einführung einer umweltfreundlichen Ausbringungs-technik im Rahmen des Ordnungsrechtes geregelt werden. Eine Fortsetzung der Förderung für einen weiteren Fünfjahreszeitraum sollte ausgeschlossen werden.

Anwendung von bodenschonenden Produktionsverfahren des Ackerfutterbaus (MSL A 2.5)

Die Maßnahme ist zwar im Prinzip positiv, wird aber bisher von den Ländern kaum umgesetzt und bringt deshalb für die Praxis kaum Effekte.

Daher wird vorgeschlagen, **die Maßnahme zu streichen**.

Verzicht auf die Anwendung von Herbiziden im Betriebszweig Dauerkulturen (MSL A 2.6)

Positive Maßnahme aus Sicht des Erhalts der Biodiversität und des Ressourcenschutzes. Diese Maßnahme sollte nur bei genügender Akzeptanz (Bundesländer wie Landwirte) weiter angeboten werden.

Anlage von Blühflächen oder Blüh- bzw. Schonstreifen (MSL A 2.7)

Positive Maßnahme aus Sicht der Biodiversität. Auch aus Sicht des Bienen-schutzes positive Maßnahme sowohl im Punkt „Vielfalt“ als auch durch den Verzicht auf chemisch-synthetische PSM auf diesen Flächen.

Weiterentwicklung: Erhöhung der Prämiensätze und Staffelung nach EMZ sowie Ermögli-
chung von flächenhaften Maßnahmen bis max. 5 ha Größe.

Biotechnischer und biologischer Pflanzenschutz (MSL A 2.8)

Dieses Förderangebot sollte im Rahmen der GAK überprüft und überarbeitet werden. Dabei sind neue Vorgaben der Pflanzenschutzgesetzgebung bzw. des Reduktionsprogramm (Nationaler Aktionsplan) zu berücksichtigen (verpflichtende Umsetzung des Integrierten Pflanzenschutzes).

Vorschläge für neue Maßnahmen

Grundsätzlich sind Maßnahmen für die Umsetzung von ökologischen Vorrangflächen besonders prioritär, dazu gehört insbesondere die Maßnahme MSL A 2.7. Ferner sollten zwei neue Maßnahmen angeboten werden:

- Eine Maßnahme zur Förderung von artenreichen Ackerflächen und Ackerrandstreifen ohne Pestizid- und Düngereinsatz
- Eine Maßnahme zur Förderung seltener Kultursorten ohne Pestizideinsatz (wie z.B. Emmer, Einkorn u.a.).

Diese Maßnahmen wären für ökologische Vorrangflächen besonders geeignet und könnten für die Landwirte auch sehr attraktiv sein. Sie können durch Streichung der anderen o.g. Maßnahmen (MSL A 2.3, 2.4, 2.5) finanziert werden.

2. Neuausrichtung der AUM auf Grünland (MSL-Grundsätze B)

Betriebszweigbezogene „Extensivierung der Grünlandnutzung“ (MSL B 2.1)

Die betriebszweigbezogene „Extensivierung der Grünlandnutzung“ (MSL B 2.1) als Einführung oder Einhaltung einer extensiven Bewirtschaftung des Dauergrünlands mit höchstens 1,4 RGV zeichnet sich durch eine geringe Naturschutz- und Umwelteffizienz im Vergleich zu den anderen GAK-Maßnahmen (B 2.2. und 2.3.) sowie den Landschaftspflegeprogrammen der Länder aus, entsprechend hoch sind die Mitnahmeeffekte. **Eine Streichung der Fördermaßnahme MSL B 2.1 wird empfohlen. Stattdessen sollten die Förderangebote MSL B 2.2 und 2.3 (siehe unten) fachlich weiterentwickelt und finanziell gestärkt werden.**

Die Honorierung von Umweltleistungen auf Grünland sollte zukünftig stärker einzelflächenbezogen erfolgen, welches ein fachlich zielgerichtetes Vorgehen ermöglichen würde (Entwicklung wertvoller Grünlandbiotop, Biotopvernetzung, FFH-Gebiete, etc.). Dabei sollten die Landschaftspflegeprogramme bzw. der Vertragsnaturschutz in den Bundesländern gestärkt werden. Diese basieren aufgrund konkreter Richtlinienvorgaben (Düngungsverbot, Regelung des Schnittzeitpunktes etc.) auf nachweisbaren ökologischen Leistungen und lassen damit positive Naturschutzeffekte erwarten. Dem Erhalt und der Weiterentwicklung von artenreichen Grünlandbiotopen kommt bundesweit eine sehr hohe naturschutzfachliche Bedeutung zu. Aktuelle Analysen zum Erhaltungszustand der Natura-2000-Grünlandstandorte machen zudem einen dringenden Handlungsbedarf erforderlich.

Umwandlung von Ackerland in extensiv zu nutzendes Grünland (MSL B 2.2)

Positive Maßnahme aus Sicht von Biodiversität, Klima- und Ressourcenschutz. Das Angebot der Umwandlung von Ackerland in Grünland ist insbesondere in bestimmten Gebietskulissen mit besonders starken Anreizen zu fördern (Überschwemmungsgebiete HQ10, bestimmte

Erosionslagen, bestimmte Feucht- bzw. Moorstandorte) und von der Prämienhöhe attraktiver zu gestalten.

Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen (MSL B 2.3.)

- **zur Verringerung der Betriebsmittelanwendung oder zur Anwendung bestimmter Verfahren der Weidehaltung (MSL B 2.3.1)**
- **mit Schonstreifen (MSL B 2.3.2)**
- **zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetationen“ (MSL B 2.3.3)**

Die Maßnahmen sind aus Umweltsicht positiv zu bewerten. Die Förderung bestimmter Weidehaltungsverfahren in B 2.3.1 dient auch dem Tierschutz. Grundsätzlich ist dieser Maßnahmenblock zu begrüßen, da den Bundesländern so eine Kofinanzierung bestimmter Einzelflächenförderungen auf Grünland ermöglicht wird. Das Maßnahmenangebot sollte ausgebaut und dafür auch die bestehenden Maßnahmen überprüft und ggf. angepasst werden – einschließlich Prämienhöhe. Besonders die Maßnahme 2.3.3 (pflanzengenetische Ressourcen = artenreiches Grünland) ist in der Förderhöhe zu erhöhen und um eine weitere Kennartenstufe zu ergänzen. Die Prämienhöhe der Maßnahmen B 2.3.1 (bestimmte Weideverfahren) ist mit bis zu 220 €/ha im Vergleich zu anderen Maßnahmen aus B 2.3 oder auch dem Ökolandbau überbewertet.

Verzicht auf den Umbruch bei der Erneuerung des Dauergrünlandes (MSL B 2.4)

Es wird empfohlen, diese erst vor kurzem eingeführte Maßnahme zu **streichen**, da ein Grünland-Umbruchverbot im Zuge der Greening-Vorschläge der EU-Kommission ohnehin vorgesehen ist.

Halboffene Weidelandschaften (MSL B.4 neu)

Eine ganzjährige Weidehaltung bei 0,3 - 0,6 GV/ha kann zur klimaverträglichen Bewirtschaftung von extensivem Grünland in Feucht- und Mooregebieten einen wesentlichen Beitrag leisten und zudem die Biodiversität sehr positiv beeinflussen. Mit dieser Maßnahme kann auch „überschüssiges“ Grünland weiter in Nutzung gehalten werden. Weitere Förderelemente könnten sein:

- Erstpflge und Weidelogistik
- Weidepflege inklusive der erforderlichen Erfassungen
- Dienstleistungen und Investitionen für Schutz- und Bewirtschaftungspläne, Gutachten, Monitoring und Aktionen zur Sensibilisierung für den Natur- und Umweltschutz.

3. Förderung ökologischer Anbauverfahren (MSL C)

Der **Prämienabstand** ökologischer Anbauverfahren zu anderen Fördervarianten sollte entsprechend der ökologischen und gesellschaftlichen Leistung deutlich **erhöht** werden. Zudem ist die Attraktivität des ökologischen Anbauverfahrens hinsichtlich der Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Agrarumweltmaßnahmen zu prüfen und zu verbessern. In bestimmten Bundesländern kann durch die Kombination verschiedener AUM eine Prämienhöhe erreicht werden, die eine Umstellung auf den Ökolandbau unattraktiv macht.

4. Mehrjährige Stilllegung von Ackerflächen (MSL D)

Dies ist eine positive Maßnahme aus Sicht der Biodiversität und des Ressourcenschutzes. Stilllegungsflächen sind für zahlreiche Arten Rückzugsräume in einer zunehmend intensiv genutzten Agrarlandschaft. Umso bedauerlicher ist es, dass das GAK-Förderangebot von den Bundesländern bisher nicht genutzt wird. Daher ist die GAK-**Basisprämie** (bisher 120 €/ha bei EMZ < 5000) für mehrjährige, ökologische Stilllegungen entsprechend dem naturschutzfachlichen Nutzen deutlich zu **erhöhen**. In den Bundesländern sollte aber eine gezielte Auswahl der Flächen nach umwelt- bzw. naturschutzfachlichen Zielsetzungen erfolgen (z.B. gezielt Brachen in Intensivackerbauregionen, Gewässerrandstreifen, spezieller Artenschutz etc.).

5. Klimaschutz in der Landwirtschaft (neuer Fördergrundsatz)

Die Landwirtschaft verursacht 11% der gesamten Treibhausgasemissionen (THG) in Deutschland. Neben Methan und Lachgas aus der Viehhaltung und Düngerausbringung spielen CO₂-Emissionen im Rahmen von Landnutzungsänderungen eine wichtige Rolle. Deutschland ist der zweitgrößte europäische THG-Emittent aus Mooren, obwohl die deutsche Moorfläche nur 2,3% der europäischen Moorfläche umfasst. Dies leitet sich aus der Tatsache ab, dass 80% bis 90% der deutschen Moorfläche land- und forstwirtschaftlich genutzt wird. Die THG-Emissionen aus Mooren machen 30% der klimarelevanten Emissionen des gesamten Agrarsektors aus. Die Nutzung dieser organischen Moorböden ist daher ein gesamtdeutsches Problem. Es besteht hier ein erhebliches Potential für den Klimaschutz, das bis zu 4,5% der deutschen Gesamtemissionen ausmacht.

Aus diesem Grund ist ein neuer Fördergrundsatz „**Klimaschutz**“ mit einem Schwerpunkt auf dem Erhalt von Mooren in der GAK erforderlich. Förderfähig sollten dabei alle Maßnahmen sein, die dazu führen, dass Moore ihre Funktionen wieder besser wahrnehmen können:

- Planung, Abstimmung und Moderation von Prozessen der Moorbiederherstellung,
- Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen im Bereich nicht-produktiver Investitionen und investiver Maßnahmen (z.B. Zäunung, Wasserregulierung), inklusive Flächenerwerb,
- Ausgleichszahlungen an Land- und Forstwirte.

Darüber hinaus sollten über diesen Fördergrundsatz weitere Maßnahmen zum Klimaschutz unterstützt werden, wie z.B.

- Förderung emissionsmindernder Techniken bei der Düngung,
- Minderung der Lachgas-Emissionen durch optimiertes Stickstoff-Management (z.B. Gülleverwertung in Biogasanlagen)
- Verbesserung der Energieeffizienz der Betriebe.

Die Maßnahmen zum Klimaschutz in der Landwirtschaft auf organischen Böden müssen darüber hinaus als Querschnittsaufgabe in den Bereichen MSL B 2.2 und B 2.3 (Extensive Grünlandnutzung), im Bereich „Gesamt- und überbetriebliche Maßnahmen“ (z.B. Erstellung von Konzepten und Beratung) und nicht-produktiven Investitionen/ investive Maßnahmen verankert werden.

6. Über- und gesamtbetriebliche Maßnahmen (neuer Fördergrundsatz)

Die GAK muss auch auf überbetrieblicher Ebene optimale Rahmenbedingungen schaffen, um die anstehende Agrarreform umsetzen zu können. Hierzu gehören folgende Maßnahmen:

- **Erstellung von Plänen und Konzeptionen, u.a. zur Vorbereitung von Beratungsleistungen** für die Durchführung von Maßnahmen zum Agrarumweltschutz oder zur Erhöhung der Akzeptanz oder der Wirksamkeit von Agrarumweltaktivitäten. Es sollten auch Konzepte zu Vorplanungen (ggf. auch Studien und Untersuchungen) inklusive der Personalkosten zur Planerstellung abgedeckt werden.
- Ausarbeitung und Umsetzung von **Schutz- und Bewirtschaftungsplänen** für wertvolle Lebensräume in der Kulturlandschaft in Kooperation mit der Land- und Forstwirtschaft. Die Maßnahme beinhaltet auch Aktivitäten in der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.
- Förderung der **Organisation, Koordination und Geschäftsführung von gemeinschaftlichen Aktivitäten** zur Umsetzung von Projekten incl. Unterstützung von existierenden oder neu gegründeten Kooperationen. Die Förderung der Kooperationen im Sinne von Art 36 des ELER-Entwurfs sollte die Personalkomponente der Koordinierung von Projekten und Planerstellungsprozessen beinhalten. Der Unterstützung für neue Kooperationen sollte ein Konzept zu Grunde gelegt werden, das auf die langfristige Etablierung der Kooperation in der Region abzielt. Besonders bei der Betreuung von Landwirten ist Langfristigkeit und Zuverlässigkeit ein wichtiges Erfolgskriterium.
- Einrichtung und Förderung einer **Natur- und Umweltberatung** für landwirtschaftliche Betriebe, damit die standort- und betriebsspezifische Flächenauswahl und die Integration von ökologischen Vorrangflächen in den Betriebsablauf unterstützt wird. Dazu ist es notwendig, dass ein ökologisch versierter Betriebsberater die Standortverhältnisse eines Betriebes begutachtet und mit dem Betriebsleiter die Einrichtung dieser Flächen plant und kartenmäßig darstellt.
- Investitionen/ investive Maßnahmen in **ökologische Infrastrukturen** inklusive der dazu erforderlichen Planungen (einschl. Vorstudien und ggf. Untersuchungen) sowie Schutzpflanzungen, Weidezaun, Spezialmaschinen, Erstpflege/ Instandsetzung.

Kontakt:

NABU, Florian Schöne, Tel. 030 / 284 984-1615, florian.schoene@nabu.de

DVL, Dr. Jürgen Metzner, Tel. 0981 / 4653-3541, metzner@lpv.de