

11.05.2012

Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (MSL-Grundsätze)

Grundsätzliche Hinweise zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme im Rahmen der GAK

Die Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme (AUM) im GAK-Rahmenplan (GAK-Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung - MSL) und der Entwicklungsprogramme Ländlicher Raum (EPLR) der Länder ab 2014 sollte folgende Grundsätze berücksichtigen:

1. Die AUM sind im Rahmen der GAK und EPLR grundsätzlich zu stärken aber zielgenauer auszurichten. Zudem muss die Kohärenz mit anderen Fördermaßnahmen der GAK bzw. der EPLR der Länder hergestellt werden.
2. Die Zielsetzungen von AUM sollten im Sinne einer verstärkten umwelt- und naturschutzfachlichen Effizienz anders gewichtet werden. Die AUM sollten verstärkt auf eine „Honorierung ökologischer Leistungen“ bzw. auf die von der EU definierten ökologischen Herausforderungen und weniger auf einen allgemeinen Einkommenstransfer hin ausgerichtet werden. Prioritär sollten außer im zielgenauen Vertragsnaturschutz (z.B. Wiesenbrüterschutz) jene AUM ausgebaut werden, die gleichzeitig mehreren umweltpolitischen Zielen dienen.
3. Berücksichtigung der Weiterentwicklung der gesetzlichen Anforderungen z.B. der PSM-Gesetzgebung, neuer Cross Compliance Regelungen und der neuen Greening-Vorgaben im Rahmen der 1. Säule. Hieraus ergibt sich ggf. ein Anpassungsbedarf für bestimmte bisher geltende Maßnahmenangebote.
4. Neuausrichtung von AUM auf Grünland: Die Flächenprämien zur Abgeltung ökologischer Leistungen im Rahmen der AUM auf Grünland und Zahlungen zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung wie z.B. die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten sollten stärker aufeinander abgestimmt werden. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass mit der Agrarreform bis 2013 bei den Direktzahlungen eine Flächenprämie für Grünland eingeführt und 2013 auf das Niveau für Ackerland angehoben wird. Die Ausgestaltung von AUM speziell auf Grünland ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich neu auszurichten und zu überarbeiten mit der Zielsetzung: Förderung der Artenvielfalt der Pflanzengesellschaften auf dem Grünland.

STELLUNGNAHME

5. Es sollte geprüft werden, inwieweit in bestehende AUM weitere spezifische Maßnahmen als Module integriert werden können (z.B. zum Schutz von Bestäubern).
6. Konzentration auf Programmangebote, mit denen nachweisbare und zielgerichtete Umweltleistungen erbracht werden und deren Auflagen auch kontrollierbar sind. Grundsätzlich sollten die Länder daher in ihren Kosten-Nutzen-Analysen und Programmbewertungen auch die Verwaltungskosten berücksichtigen. Der ökologische Landbau bietet zum Schutz des Verbrauchers bereits ein funktionierendes Kontrollsystem. Dies spart in erheblichem Umfang Verwaltungskapazitäten ein.
7. Der Prämienabstand des ökologischen Anbauverfahrens zu anderen Fördervarianten muss entsprechend der ökologischen und gesellschaftlichen Leistung deutlich erhöht werden. Beim Setzen von Umweltstandards und der Festlegung von Prämienhöhen für Einzelmaßnahmen als auch deren Kombinationsmöglichkeiten sollte der ökologische Anbau das Maß der Dinge sein.

Bewertung: 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 Erhalt der Biodiversität und des Klima- und Ressourcenschutzes. 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 eine effiziente Maßnahme. 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 fördertechnisch geprüft werden. Hierbei sollte auch der Aspekt der Eignung als Bienenweide eine wichtige Rolle spielen.

Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau oder die Begrünung von Dauerkulturen (MSL A 2.2)

Positive Maßnahme aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes. Auch aus Sicht des Bienenschutzes positive Maßnahme im Punkt „erhöhte Vielfalt“.

STELLUNGNAHME

Weiterentwicklung: Die Basis-Prämienhöhe für Biobetriebe sollte auf jeden Fall deutlich erhöht werden, da diese noch nicht mal ansatzweise zur Finanzierung des Saatgutes ausreicht.

Eine spezielles Modul zur Aufsattung spezieller Anforderungen aus Sicht des Bienenschutzes sollte fachlich und fördertechnisch 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; FREIER et al. 2010) gegenüber und zwar beim verstärkten Einsatz von Totalherbiziden und durch erhöhten Fungizid-Einsatz aufgrund verstärktem Fusariumbefalls. Aus Sicht des Erhaltes der Biodiversität und des Bienenschutzes ist die Maßnahme daher negativ bzw. kontraproduktiv zu bewerten. Denn diese Anbauverfahren reduzieren erheblich den Zeitraum, in der blühende Ackerunkräuter die letzte verbleibe 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 keiner besonderen Förderung mehr. Daher sind hohe Mitnahmeeffekte bei gleichzeitig hohem Finanzmittelverbrauch dieser Maßnahme (=hohe Flächenrelevanz) festzustellen. Diese AUM wurde als „Kompensationsmaßnahme“ für die Modulation im Zuge des Health Checks eingeführt. Der damals gewünschte Mitnahmeeffekt drückt sich u.a in der sehr geringen Mindestflächenvorgabe von 5 % aus. **Der Bund sollte diese Maßnahme über die GAK nicht mehr kofinanzieren. Es wird eine Streichung dieser 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 i.R. der GAK gestrichen werden.** Grundsätzlich sollte die Einführung ordnungsgemäßer Ausbringungstechnik von Wirtschaftsdünger im Rahmen des Ordnungsrechtes geregelt werden. Eine Fortsetzung der Förderung für einen weiteren 5 Jahreszeitraum sollte in jedem Fall ausgeschlossen werden. Begründung: Die Einführung dieser Technik wurde bereits über 5 Jahre gefördert und ist im Betrieb implementiert.

Anwendung von bodenschonenden Produktionsverfahren des Ackerfutterbaus (MSL A 2.5)

Positive Maßnahme aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes. Diese Maßnahme wird von den Ländern bisher kaum genutzt. Ein Grund dafür ist der Ausschluss der Förderung mit den Maßnahmen A 2.1. und 2.1.1 (erweiterte Fruchtfolge).

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

Positive Maßnahme aus Sicht Erhalt 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 des Erhaltes der Biodiversität. Auch aus Sicht des Bienenschutzes positive Maßnahme sowohl im Punkt „Vielfalt“ als auch durch den Verzicht auf chemisch-synthetische PSM auf diesen Flächen. Die Förderhöhe von Blühflächen sowie Blüh- und Schonstreifen sollte im Verhältnis zu ähnlichen AUM wie z.B. der dauerhaften Flächenstilllegung überprüft werden.

Biotechnischer und biologischer Pflanzenschutz (MSL A 2.8)

Dieses Förderangebot sollte i.R. der GAK überprüft und überarbeitet werden. Dabei sind neue Vorgaben der Pflanzenschutzgesetzgebung (IPS verpflichtend) zu berücksichtigen.

Bewertung und 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 Dauergrünlandes eines Betriebes 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 bzw. Vertragsnaturschutzprogrammen der Länder aus, entsprechend hoch sind die „Mitnahmeeffekte“.

Eine Streichung der Fördermaßnahme MSL B 2.1 im Rahmen der GAK wird empfohlen. Stattdessen sollten die Förderangebote MSL B 2.2 und 2.3 fachlich weiterentwickelt und finanziell gestärkt werden.

Die Honorierung von Umweltleistungen auf Grünland sollte zukünftig einzelflächenbezogen erfolgen, welches ein fachlich zielgerichtetes Vorgehen ermöglichen würde (Entwicklung wertvoller Grünlandbiotop, Biotopvernetzung, FFH-Gebiete, etc.). Dabei sollten bestimmte einzelflächenbezogene GAK-Maßnahmen, 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 Grünlandbiotopen kommt bundesweit eine sehr hohe naturschutzfachliche Bedeutung zu. Mit Natura 2000 bestehen seitens der EU hohe Anforderungen.

Begründung:

1. Die Maßnahme B 2.1 wird in zahlreichen Bundesländern angeboten, ihr kommt bundesweit gesehen unter den AUM eine hohe flächenmäßige und finanzielle Bedeutung zu. Die hohe Akzeptanz erklärt sich hauptsächlich aus den attraktiven Prämien (120 €/ha GAK-Basisprämie) bei gleichzeitig leicht einzuhaltenden Vorgaben für Landwirte insbesondere in den Regionen, die über einen hohen Grünlandanteil verfügen. Allein der Höchstbesatz von 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche entscheidet in der Praxis über Teilnahme oder Ausschluss von der Förderung.
2. Die ökologischen Leistungen der Maßnahme B 2.1 sind aufgrund der ungenügenden Auflagen gering (keine Regelung zur mineralischen Stickstoffdüngung, Ausnahmeregelung zum PSM Einsatz in B 5.6.). Dieser Programmteil kann daher lediglich als der Versuch eines Grünlanderhaltungsprogramms bezeichnet werden. Da die Greeningauflagen der GAP ab 2014 voraussichtlich ein Umbruchverbot von Grünland (zumindest für bestimmte Grünlandstandorte) vorsehen, ist auch aus diesem Grund dieses betriebszweigbezogene Maßnahmenangebot so nicht mehr begründbar.
3. Die Maßnahme B 2.1 behindert eher die Umsetzung anspruchsvollerer AUM auf Grünland. So sinkt auf Betrieben mit Anwendung dieser Maßnahme die Bereitschaft, aus vegetationskundlicher Sicht wertvolle Grünlandflächen einer aus Naturschutzsicht "effektiven" Grünlandextensivierung in Landschaftspflegeprogrammen / Vertragsnaturschutz zuzuführen. Dies ist naturschutzfachlich negativ zu bewerten.
4. Die allgemeine Einkommenssicherung von Betrieben in Grünlandregionen sollte schwerpunktmäßig nicht über AUM, sondern über andere Instrumente sichergestellt werden. Dabei wird neben der AGZ auf die bis 2013 steigende Grünlandprämie (Direktzahlungen) hingewiesen.

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

Positive Maßnahme aus Sicht Verbesserung der Biodiversität und des Klima- und Ressourcenschutzes. 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, organische Böden) und von der Prämienhöhe attraktiver zu gestalten.

Extensive Bewirtschaftung von bestimmten Grünlandflächen (MSL B 2.3.)

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

Die Maßnahmen B 2.3.1, 2.3.2 und 2.3.3 sind aus Sicht Erhalt der Biodiversität und des Ressourcenschutzes 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 durch den Bund 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 besonders zu fördern. Diese Fördermaßnahme muss mit dem Ökologischen Landbau kombiniert werden können.

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

Die Maßnahme wird aus umweltpolitischer Sicht negativ (Biodiversität) und ansonsten neutral gewertet. **Es wird empfohlen, diese erst vor kurzem eingeführte Maßnahme der GAK wieder zu streichen.** Dafür spricht auch, dass die Greeningauflagen der GAP ab 2014 voraussichtlich ein Umbruchverbot von Grünland vorsehen. Auch deswegen wäre dieses Maßnahmenangebot nicht mehr zu begründen.

Förderung des ökologischen Anbauverfahrens (MSL-Grundsätze C)

Die Förderung des Biolandbaus ist diejenige Maßnahme, die am besten die Umweltleistungen im Bereich Biodiversität, Klimaschutz und Ressourcenschutz abdeckt (Systemansatz mit hohen Synergieeffekten):

- höhere Biodiversität in der Agrarlandschaft,
- der Nitrataustrag ins Grundwasser wird um 35 – 65 Prozent reduziert,
- keine Pestizidrückstände in Boden, Wasser und Lebensmitteln durch Biolandbau,
- verringerte Erosion,
- geringerer Bedarf nach fossilen Energieträgern,
- höhere Humusgehalte, das bedeutet 35 bis 50 t mehr gebundenes CO₂/ha (CO₂-Senke für den Klimaschutz),
- höhere Wasserkapazität in Böden (Hochwasserschutz),

Der Biolandbau bietet sich damit als effizienter und nachhaltiger Problemlöser für die großen umweltpolitischen Herausforderungen an. Darüber hinaus ergeben sich im Vergleich zu anderen Agrarumweltprogrammen weitgehende Leistungen im Bereich des Tierschutzes, die bisher nicht über die Förderprämien abgegolten werden. Zu Recht wird der Biolandbau daher in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung besonders hervorgehoben. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, den biologischen Landbau in Deutschland auf 20 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche auszudehnen.

Es spricht sehr viel dafür, neben einer starken Förderung der besonders Biodiversitätsrelevanten Maßnahmen einen deutlichen Schwerpunkt innerhalb der Agrarumweltprogramme auf die verbesserte Förderung des Biolandbaus zu legen. Der Prämienabstand des ökologischen Anbauverfahrens zu anderen Fördervarianten muss entsprechend der ökologischen und gesellschaftlichen Leistung deutlich erhöht werden. Zudem ist die Attraktivität des ökologischen Anbauverfahrens hinsichtlich der Kombinationsmöglichkeiten mit anderen AUM wesentlich zu verbessern. In bestimmten Bundesländern kann durch die Kombination verschiedener AUM eine Prämienhöhe erreicht werden, die eine Umstellung auf den Biolandbau unattraktiv macht. Erschwerend kommt hinzu, dass in bestimmten Bundesländern der Biolandbau von genau diesen Kombinationsmöglichkeiten ausgeschlossen ist.

Für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der GAP post 2013 Richtlinien ist eine bundesweite Förderung sicher zu stellen.

Stilllegung von Ackerflächen für 10 Jahre (MSL D)

Positive Maßnahme aus Sicht der Biodiversität und des Ressourcenschutzes. Stilllegungsflächen sind für Arten wie Rebhuhn, Feldhase, Feldlerche und Graumammer Rückzugsräume in einer intensiv genutzten Agrarlandschaft. Fallen Stilllegungsflächen weg (wie mit der Aufgabe der verpflichtenden Stilllegung), verlieren diese Arten auch noch ihre letzten Lebensräume. Umso bedauerlicher ist es, dass das GAK-Förderangebot zur Stilllegung von Ackerflächen für die Dauer von 10 Jahren von den Bundesländern bisher nicht genutzt wird.

Die GAK-Basisprämie (bisher 120 €/ha bei EMZ < 5000) für mehrjährige, ökologische Stilllegungen ist entsprechend dem naturschutzfachlichen Nutzen deutlich zu erhöhen. Aus fachlicher Sicht sollte in den Bundesländern aber eine gezielte Auswahl der Flächen nach umwelt- bzw. naturschutzfachlichen Zielsetzungen erfolgen (z.B. gezielt Brachen in Intensivackerbauregionen, Gewässerrandstreifen, spez. Artenschutz etc.).

Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren (MSL E)

Die Förderung der Sommerweidehaltung (E 2.1.) wird grundsätzlich für sinnvoll gehalten und sollte i.R. der GAK weiter angeboten werden.