

# Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

## Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

### Federführende Autoren

Dr. Peter H. Feindt, Cardiff University

Dr. Frank Begemann, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Prof. Dr. Bärbel Gerowitt, Universität Rostock

### Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV

Stand 10/2011

**Prof. Dr. Bärbel Gerowitt**, Universität Rostock (**Vorsitzende**)

**Dr. Peter H. Feindt**, Cardiff University, Großbritannien (**stellvertretender Vorsitzender**)

**Dr. Frank Begemann**, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn

**Prof. Dr. Leo Dempfle**, Technische Universität München

**Dr. Jan Engels**, Bioversity International, Italien

**Dr. Lothar Frese**, Julius Kühn-Institut, Quedlinburg

**Prof. Dr. Hans-Rolf Gregorius**, Universität Göttingen

**Prof. Dr. Ulrich Hamm**, Universität Kassel-Witzenhausen

**Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber**, Technische Universität München

**Prof. Dr. Matthias Herdegen**, Universität Bonn

**Prof. Dr. Hans-Jörg Jacobsen**, Universität Hannover

**Dr. Alwin Janßen**, Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Hann. Münden

**Dr. Helmut Wedekind**, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft

**Dr. Steffen Weigend**, Friedrich-Loeffler-Institut, Mariensee

**Prof. Dr. Volkmar Wolters**, Universität Gießen

### Zitierweise der Stellungnahme

Peter H. Feindt, Frank Begemann und Bärbel Gerowitt, Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV, 2011: Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 30 S.

### Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt (IBV)

Deichmanns Aue 29

53179 Bonn

Tel.: +49 (0)228 99 6845-3243

Fax: +49 (0)228 6845-3787

E-Mail: stefan.schroeder@ble.de

Internet: <http://beirat-gr.genres.de>

# Gliederung

<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>Empfehlungen zur Ausgestaltung der „Ökologisierungskomponente“ der Ersten Säule der GAP</b> .....	5
<b>Einleitung und Überblick</b> .....	6
<b>Teil A: Allgemeine Einordnung</b> .....	6
A-1 Biologische Vielfalt als Aufgabe der Agrarpolitik .....	6
A-2 Agrobiodiversität und Gemeinsame Agrarpolitik.....	7
<b>Teil B: Bewertung der Kommissionsmitteilung zur GAP 2014-2020</b> .....	9
B-1 Einleitung .....	9
B-2 Biodiversität im Kontext der Kommissionsmitteilung .....	10
B-3 Ausrichtung der Reform: Künftige Instrumente und Optionen.....	11
<b>Teil C: Vorschläge zur Operationalisierung von Maßnahmen zur Agrobiodiversität in der Ersten Säule der GAP, mit ergänzenden Maßnahmen in der Zweiten Säule</b> .....	13
C-1 Grundlinien.....	14
C-2 Empfehlungen hinsichtlich des Ziels der Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP .....	15
C-3 Begründungen zu den 10 Schlüsselthemen .....	22
C-3.1 Schutz von Grünland .....	22
C-3.2 Erhalt eines Mindestmaßes ökosystemarer Funktionen in der Agrarlandschaft (auch an Intensivstandorten).....	22
C-3.3 Bodenschutz und Verringerung der Stoffausträge .....	22
C-3.4 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Produktion .....	23
C-3.5 Gewässerschutz (gemäß Wasserrahmenrichtlinie).....	23
C-3.6 Erhaltung europaweit prioritärer Arten und Lebensraumtypen (Natura 2000 Gebiete) .....	24
C-3.7 Erhaltung von HNV-Farmland / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert.....	24
C-3.8 Biotopverbund .....	24
C-3.9 Ökologischer Landbau .....	25
C-3.10 Naturverträgliche Waldwirtschaft .....	25
C-4 Fazit .....	25
C-5 Bewertung der vorab bekannt gewordenen Reformvorschläge der EU-Kommission .....	26
C-5.1 Einleitung.....	26
C-5.2 Allgemeine Einordnung .....	26
C-5.3 Zur Ausgestaltung der „Ökologisierungskomponente“ .....	26
<b>Anhang: Spezifische Aussagen zur Biodiversität in der Mitteilung der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vom November 2010</b> .....	29
<b>Danksagung</b> .....	30

## Zusammenfassung

Die Mitteilung der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der Finanzierungsperiode 2014-2020 vom November 2010 zeigt, dass der Erhalt der Agrobiodiversität auf der Zielebene mittlerweile fest in der GAP etabliert ist. Die konkrete Verankerung von entsprechenden Maßnahmen ist hingegen noch unbefriedigend. Die Mitteilung der Kommission läuft auf die Fortführung einer finanzstarken flächenbezogenen Betriebsprämie in der Ersten Säule der Agrarpolitik hinaus. Alternativen, etwa die weitgehende Umlenkung der GAP-Mittel in zielgenaue Programme, sind nicht hinreichend ausformuliert. Dennoch weisen die Reformansätze in die richtige Richtung, wenn die Finanzierungsperiode 2014-2020 als Phase des gerichteten Übergangs verstanden und genutzt wird. Die Stellungnahme zeigt 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik auf, die sich mit einer großen Bandbreite von zielorientierten Maßnahmen in der Ersten und Zweiten Säule der Agrarpolitik verankern ließen: der Schutz von Grünland, der Erhalt ökosystemarer Funktionen in der Agrarlandschaft, Bodenschutz und Klimaschutz, der Erhalt der genetischen Vielfalt in der Produktion, Gewässerschutz, die Erhaltung prioritärer Arten und Lebensraumtypen, die Erhaltung wertvollen Farmlands, Biotopverbünde, naturnahe Waldwirtschaft und Ökolandbau. Die

Verankerung dieser Themen wäre ein Meilenstein in der Entwicklung der GAP hin zu einer Politik, die öffentliche Mittel effektiv, effizient und konsequent für den Erhalt öffentlicher Güter mit zentraler Bedeutung für die künftige Wohlfahrt in Europa einsetzt. Die aktuelle Herausforderung liegt darin, Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität in der avisierten „Ökologisierungskomponente“ für die Direktzahlungen in der Ersten Säule zu etablieren. Außerdem sind spezifische Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität in der ländlichen Entwicklungspolitik der Zweiten Säule ausreichend zu berücksichtigen und finanziell auszustatten.

Die im Sommer 2011 vorab bekannt gewordenen Vorschläge der Kommission sind nur ein Schritt in diese Richtung. Das „Greening“ der Ersten Säule bietet jedoch Ansatzpunkte zur Bearbeitung der Schlüsselthemen, wenn die dreifeldrige Fruchtfolge anspruchsvoll formuliert, die Ökologisierungskomponente im Sinne der Agrobiodiversität effektiv und stringent ausgestaltet und das Verbot des Grünlandumbruchs strikt gefasst wird. Die aus der Kappung gewonnenen Modulationsmittel müssen konsequent für Maßnahmen zur Bearbeitung der globalen Herausforderungen, darunter insbesondere auch den Erhalt der Agrobiodiversität, eingesetzt werden.

# Empfehlungen zur Ausgestaltung der „Ökologisierungskomponente“ der Ersten Säule der GAP

Der Beirat hält die im August bekannt gewordenen inoffiziellen Vorschläge der Kommission<sup>1</sup> zur Reform der GAP aus Sicht des Erhalts der Agrobiodiversität für zu defensiv und zu wenig ambitioniert. Grundsätzlich ist eine umfassende Berücksichtigung der 10 Schlüsselthemen der Agrobiodiversität in der GAP geboten. Aus aktuellem Anlass empfiehlt der Beirat für die Ausgestaltung der „Ökologisierungskomponente“ der Ersten Säule der GAP:

- 3-feldrige Fruchtfolge: Der Beirat hält einen minimalen Flächenanteil von 10% und einen maximalen Flächenanteil von 50% für jede der drei Feldfrüchte aus Sicht der Agrobiodiversität für angemessen. Die Früchte müssen sich auf jeder Fläche mit den mindestens bzw. höchstens vorgegebenen Anteilen abwechseln.
  - Das vorgeschlagene Umbruchverbot für Dauergrünland wird begrüßt. Um einer Umgehung vorzubeugen, muss das Referenzdatum vor dem ersten Bekanntwerden der Regulierungsentwürfe liegen. Der Beirat empfiehlt daher dringend, den Juni 2011 als Referenzdatum festzulegen.
  - Der Anteil „Ökologischer Vorrangflächen“ sollte je nach Ausgestaltung der Anforderungen bei 5-10% liegen. Lineare und/oder dauerhafte Landschaftselemente sollten anrechenbar sein. Angesichts der derzeit diskutierten Einbeziehung von vergleichsweise anspruchsloseren Maßnahmen wie dem Anbau extensiver Kulturen (z.B. Körnerleguminosen, Lein) ist ein Flächenanteil von 7% eher gering. Ein vollständiges Erbringen der ökologischen Schwerpunktflächen durch den flächenhaften Anbau extensiver Kulturen wäre deshalb nicht zielführend.
- Die Ökologisierungskomponente sollte verpflichtend für alle Betriebe sein, die Prämien aus der GAP erhalten (verpflichtendes Greening). Die Sanktionen sollten sich – wie bei den derzeitigen Cross Compliance-Regelungen – auf die gesamten Prämien beziehen und bei schweren Verstößen den Totalverlust der Prämienansprüche umfassen.
  - Die Ökologisierungskomponente sollte die Flächenintensität der Tierhaltung berücksichtigen. Hierfür sollten vorliegende Bilanzierungsansätze streng und möglichst flächenscharf kontrolliert werden.

<sup>1</sup>u.a. in: Agrar-Europe 33/11, 15. August 2011, EU-Nachrichten 1.

# Einleitung und Überblick

Anlass für die hier vorgelegte Stellungnahme war die Veröffentlichung der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU in der Finanzierungsperiode 2014-2020 am 18. November 2010. Die Vorlage dieses Dokuments eröffnete eine Phase intensiver Beratungen über die mittelfristige Ausrichtung der Agrarpolitik. Der erste Teil der Stellungnahme nimmt eine allgemeine Einordnung vor. Hier erläutern wir Biodiversität als Aufgabe der Agrarpolitik und

insbesondere der GAP. Im zweiten Teil diskutieren und bewerten wir die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf die Erhaltung und Nutzung der Agrobiodiversität. Im dritten Teil stellen wir zehn Schlüsselthemen für den Erhalt der Agrobiodiversität vor und zeigen mögliche Maßnahmenansätze in der Ersten und Zweiten Säule auf. Im Lichte dieser zehn Themen bewerten wir abschließend die vorab bekannt gewordenen Vorschläge der Kommission.

## A Allgemeine Einordnung

### A-1 Biologische Vielfalt als Aufgabe der Agrarpolitik

Am 18. November 2010 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU in der Finanzierungsperiode 2014-2020 vorgelegt.<sup>2</sup> Der Erhalt der Biodiversität ist eines der erklärten Ziele der GAP und der vorgelegten Überlegungen.<sup>3</sup> In dieser Stellungnahme kommentieren wir die Mitteilung im Wesentlichen aus Sicht des Erhalts und der Nutzung der Agrobiodiversität, also der in der Landwirtschaft genutzten biologischen Vielfalt.

Dabei beziehen wir uns auch auf die Vorschläge zur Weiterentwicklung der GAP, die wir im Jahr 2008 veröffentlicht haben.<sup>4</sup>

Agrobiodiversität ist eine unverzichtbare Quelle für die Produktivität der landwirtschaftlichen Erzeugung und für Innovationen.<sup>5</sup> Ihr Erhalt ist daher eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung der Ziele der Agrarpolitik, nämlich der Sicherung der langfristigen Ernährungssicherheit, der Unterstützung von hochwertigen und vielfältigen Qualitätsnahrungsmitteln und der Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endgültig.

<sup>3</sup>KOM(2010) 672 endgültig, Einleitung, S. 2. Seitenzahlen in Klammern auf diesen Text.

<sup>4</sup>Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2008: Agrobiodiversität in der Agrarpolitik – Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln, [http://beirat.gr.genres.de/downloads/stellungnahme\\_agrarpolitik\\_081218\\_end.pdf](http://beirat.gr.genres.de/downloads/stellungnahme_agrarpolitik_081218_end.pdf).

<sup>5</sup>Siehe dazu: Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2006: Agrobiodiversität sichert Innovationsfähigkeit von Landnutzung und Agrarwirtschaft, [http://beirat.gr.genres.de/downloads/innovationspapier\\_endfassung.pdf](http://beirat.gr.genres.de/downloads/innovationspapier_endfassung.pdf), 9. April 2010.

Agrobiodiversität bezeichnet alle Komponenten der biologischen Vielfalt, die für Ernährung und Landwirtschaft sowie das Funktionieren der Agrarökosysteme von Bedeutung sind. Dazu gehören alle Zuchtformen von Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen sowie ihre verwandten Wildarten. Weiterhin zählt man dazu auch jene Elemente der biologischen Vielfalt, die sogenannte ökologische Dienstleistungen in Agrarökosystemen gewährleisten: den Kreislauf der Nährstoffe, Regulierung von Kulturschädlingen und Krankheiten, Bestäubung, Erhalt der örtlichen Wildtiere und -pflanzen, Gewässerschutz, Erosionsschutz und Klimaregulation sowie anderes mehr. Anders als die Biodiversität in nicht agrarischen Lebensräumen ist die Agrobiodiversität auf aktive landwirtschaftliche Nutzung angewiesen. Ihre Erhaltung kann nicht allein durch Unterlassen schädlicher Handlungen erreicht werden. Daher sind gezielte Erhaltungsmaßnahmen notwendig, die durch fortlaufende Nutzung erzielt werden. Da ein wesentlicher Teil des Nutzens der Agrobiodiversität in ihrem Optionsnutzen für künftige Innovationen besteht, werden Leistungen zum Erhalt der Agrobiodiversität im Allgemeinen nicht angemessen über den Markt entgolten. Aus dieser Problemstellung ergeben sich besondere Aufgaben für die Agrarpolitik, die bei der künftigen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu berücksichtigen sind.

## A-2 Agrobiodiversität und Gemeinsame Agrarpolitik

Generell wird die Agrobiodiversität durch verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftliche Trends bedroht. Das sind insbesondere marktgetriebene Prozesse der Standardisierung und Intensivierung im Agrarsektor, die die Vielfalt der genutzten Tiere und Pflanzen vermindern, und die Lebensmöglichkeiten für die Begleitflo-

ra und -fauna einschränken. Dazu gehören die Ausweitung des intensiven Ackerbaus auf bisherigen Grünlandstandorten, der Rückgang der genutzten Kulturarten und -rassen infolge mangelnder Rentabilität oder hoher Opportunitätskosten und geändertes Nachfrageverhalten beim Verbraucher. Hinzu kommen weitere Faktoren, wie der Verlust landwirtschaftlicher Flächen an andere gesellschaftliche Nutzungen (v.a. Siedlung und Verkehr) und Umweltveränderungen, etwa im Zuge des Klimawandels und als Folge der politisch gewollten Energiewende.

Vor diesem Hintergrund muss Agrarpolitik zum EU-weiten Ziel beitragen, den Verlust an Agrobiodiversität zu vermindern und langfristig aufzuhalten.<sup>6</sup> Die Agrarpolitik kann dabei zum einen gezielte Maßnahmen einbringen. Zum anderen hat die generelle Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik erhebliche Auswirkungen darauf, welche Erzeugnisse die europäischen Landwirte produzieren und wie die landwirtschaftlichen Flächen in Europa bewirtschaftet werden. Drei Elemente bedingen sich gegenseitig:

**(1)** Der Erhalt der Agrobiodiversität setzt überlebensfähige landwirtschaftliche Betriebe mit ausreichender Wirtschaftskraft, Unternehmensgeist und Flexibilität voraus. Wo also eine Grundversicherung zum Fortbestehen landwirtschaftlicher Betriebe beiträgt, hat sie zumeist auch positive Auswirkungen auf den Erhalt der Agrobiodiversität und der damit verbundenen Ökosystemleistungen. Dies gilt insbesondere für Grünlandbetriebe, die für die Agrobiodiversität von großer Bedeutung sind, die wirtschaftlich aber durch hohe Kosten, volatile Preise und den bevorstehenden Wegfall der Milchquote unter Druck stehen.

**(2)** Die lange Zeit bestehende Förderung des Anbaus bestimmter Produkte wie Weizen, Mais und Zuckerrüben führte zur Konzentration der land-

<sup>6</sup> Vgl. dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Optionen für ein Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel der EU für die Zeit nach 2010, KOM(2010) 4 endgültig.

wirtschaftlichen Erzeugung auf diese Pflanzen. Eine an den damit bestellten Flächen orientierte Agrarförderung hat zur Intensivierung und Spezialisierung der Landbewirtschaftung beigetragen. Derartige Fehlentwicklungen wurden durch die Entkopplung der Agrarzahlungen von der Produktion im Rahmen der EU-Agrarreform von 2003 größtenteils korrigiert. In der derzeitigen Reformdiskussion geht es nun unter anderem darum, verstärkt positive Anreize für Formen der Landbewirtschaftung zu setzen, die zum Erhalt der Agrobiodiversität beitragen.

(3) Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und zum Erhalt der Agrobiodiversität sollten so ausgestaltet werden, dass sie sich wechselseitig verstärken. Schutz durch Nutzung geht bei der Agrobiodiversität in der Regel einher mit einer Vielfalt an Betrieben und vielfältigen Ausrichtungen innerhalb der Betriebe. Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität stärken daher im Allgemeinen auch die wirtschaftliche Leistungskraft, Flexibilität und Krisenresistenz des ländlichen Raums. Biologische Vielfalt stellt auch einen zusätzlichen Wert für einen Teil der Verbraucher dar und erhöht deren Zahlungsbereitschaft für Lebensmittel; auch kann sie die kulturelle und regionale Identität stärken. Eine größere Sortenvielfalt geht mit einem geringeren Risiko bezüglich der Anfälligkeit gegenüber Krankheiten und Schädlingen einher. Notwendige Anpassungsreaktionen auf globale Veränderungen (Klimawandel, Klimaschwankungen) sind mit einem großen Repertoire an genetischer Vielfalt eher möglich. Die wirtschaftlichen Fördermaßnahmen im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklungspolitik, der Zweiten Säule der GAP, sollten daher so ausgestaltet werden, dass sie die Agrobiodiversität fördern.

Generell wird Agrobiodiversität in allen Regionen und Sektoren benötigt – ihr Erhalt ist nicht irgendwo „besser“ oder „schlechter“. Allerdings sind die Ökosystemleistungen, zu denen die Agrobiodiversität beiträgt, in manchen Regionen wertvoller als in anderen. Neben ökologischen Leistungen sind hier auch ästhetische Leistungen zu nennen, die über ein attraktives Landschaftsbild wichtig für regionalen Tourismus sind. Das Gegensteuern gegen Trends, die zum Verlust von Agrobiodiversität führen, ist allerdings an verschiedenen Standorten und für verschiedene Tiere und Pflanzen „teurer“ oder „billiger“ (für die Betriebe und für die Gesellschaft). Daher sollten Programme zum Erhalt der Agrobiodiversität ein Mindestmaß an organisatorischer und finanzieller Flexibilität ermöglichen. Regionale und betriebliche Differenzierungen sollten auf der Basis einer fachlich soliden Datenlage erfolgen.

## B Bewertung der Kommissionsmitteilung zur GAP 2014-2020

### B-1 Einleitung

Die Europäische Kommission bettet ihre Mitteilung zur Weiterentwicklung der GAP historisch in den 1992 eingeschlagenen „Reformpfad“ (S. 4) ein, der mit der nach dem damaligen Landwirtschaftskommissar benannten MacSharry-Reform begann. Der schrittweise Ersatz der produktionsbezogenen Prämien durch eine einheitliche, flächenbezogene Betriebsprämie sowie die Etablierung der Integrierten Ländlichen Entwicklungspolitik als Zweite Säule der Agrarpolitik haben die Umweltbilanz der GAP deutlich verbessert und auch Verbesserungen im Hinblick auf die Biodiversität mit sich gebracht.<sup>7,8</sup>

Während der Beirat mit der in Abschnitt 2 des Kommissionspapiers<sup>9</sup> dargelegten positiven Bewertung des Reformpfads seit 1992 zwar grundsätzlich übereinstimmt, möchten wir dennoch hervorheben, dass die bisherigen Reformen vor allem einige negative Auswirkungen der ‚alten‘, ausschließlich einkommens- und produktionsorientierten Agrarpolitik korrigiert haben; hinzu kommen positive Beiträge einiger Agrarumweltmaßnahmen.<sup>10</sup> Angesichts der enormen Herausforderungen, welche die Kommission auch in Abschnitt 3 ihrer Mitteilung benennt, kommt es

nun aber darauf an, konkrete Maßnahmen und Strategien in der GAP zu verankern, die den Erhalt und die Nutzung der Agrobiodiversität aktiv unterstützen. Im Folgenden diskutieren wir die Kommissionsmitteilung unter dieser Perspektive. Bei der Beurteilung der konkreten Maßnahmen orientiert sich der Beirat an den Grundsätzen einer Berücksichtigung der Agrobiodiversität in der Agrarpolitik, die wir in unserer früheren Stellungnahme<sup>11</sup> formuliert haben.

Der Beirat begrüßt, dass der Erhalt der Biodiversität aus Sicht der Kommission mittlerweile fest in den Zielen der GAP und den übergeordneten Strategiedokumenten der EU verankert ist. Der Beirat begrüßt ebenfalls, dass die Kommission den Erhalt der Biodiversität unter den Herausforderungen für den Agrarsektor und die Agrarpolitik hervorhebt. Nicht zufriedenstellend sind jedoch die Ausführungen zur Ausgestaltung der Reform in Hinblick auf die Erreichung eines höheren Maßes an Biodiversität. Die beiden einzigen konkreten Erwähnungen von Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität beschränken sich auf die Beibehaltung oder bessere Verknüpfung bestehender Maßnahmen. Dies ist zum Erhalt der Biodiversität allgemein und spezifisch der Agrobiodiversität unzureichend.

<sup>7</sup> BMU (2010) Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Indikator: Agrarumweltmaßnahmen, S. 43 ff.

<sup>8</sup> Hering/Conrad (2011) Agrarumweltmaßnahmen zeigen positive Wirkung, [http://www.rlp.de/no\\_cache/aktuelles/presse/einzelansicht/archive/2011/march/article/heringconrad-agrarumweltmassnahmen-zeigen-positive-wirkung/](http://www.rlp.de/no_cache/aktuelles/presse/einzelansicht/archive/2011/march/article/heringconrad-agrarumweltmassnahmen-zeigen-positive-wirkung/)

<sup>9</sup> KOM(2010) 672 endgültig.

<sup>10</sup> Uthes, S. & B. Matzdorf (2010) Delphi-Studie - Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Schutzgüter im Land Brandenburg, Endbericht 06/2010. (Hrsg.) Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.

<sup>11</sup> Agrobiodiversität in der Agrarpolitik – Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln. Positionspapier des Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Reform der europäischen Agrarpolitik 2013, Bonn, 18.12.2008.

## B-2 Biodiversität im Kontext der Kommissionsmitteilung<sup>12</sup>

Im weiteren Kontext der Ausführungen der Kommission sieht der Beirat wesentliche Anknüpfungspunkte für eine bessere Verankerung von Maßnahmen zum Schutz der Agrobiodiversität in der GAP.

In der Einleitung ihrer Mitteilung stellt die Kommission heraus, dass Wirksamkeit, Effizienz und Legitimation der Unterstützung für die Landwirtschaft gesteigert werden könnten, wenn die Zahlungen vorwiegend als Vergütung von kollektiven Dienstleistungen ausgestaltet würden (S. 3). Nach Ansicht des Beirats und im Kontext des Kommissionspapiers fallen darunter auch Leistungen, die dem Erhalt der Agrobiodiversität dienen. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, Maßnahmen müssten „kontrolliert werden können“ (S. 3). Daraus ergeben sich besondere Anforderungen für Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität. Mittlerweile sind im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wichtige Erfahrungen mit der Überprüfung von einschlägigen Maßnahmen gesammelt worden<sup>13</sup> (siehe dazu Teil C dieser Stellungnahme).

Unter den künftigen Hauptzielen der GAP hebt die Kommission in Kapitel 5 ihrer Mitteilung die „Gewährleistung nachhaltiger Produktionsverfahren und Sicherung der verstärkten Bereitstellung von ökologischen öffentlichen Gütern [hervor], da viele von der Landwirtschaft für die Öffentlichkeit erbrachten Vorteile nicht über das normale Funkti-

onieren der Märkte vergütet werden“ (S. 8). Wie der Beirat in einer früheren Stellungnahme<sup>14</sup> dargelegt hat, fallen Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität eindeutig in diese Kategorie.

Auch für die Erreichung der anderen Ziele der zukünftigen GAP, wie die Kommission sie sieht (S. 8f.), ist nach Auffassung des Beirats der Erhalt der Agrobiodiversität unverzichtbar:

- *Rentable Nahrungsmittelherzeugung* setzt das Vorhandensein und den Zugang zu Agrobiodiversität für Landwirte und Züchter voraus, um über einen möglichst großen Pool von genetischen Ressourcen zu verfügen, nicht zuletzt im Hinblick auf die zukünftige Züchtung.
- Bei der *nachhaltigen Bewirtschaftung* der natürlichen Ressourcen stellt der Erhalt der Biodiversität selbst eine Zieldimension dar. Der Erhalt der Agrobiodiversität ist auch eine Voraussetzung für die von der Kommission erwünschte Entwicklung neuer Produkte und die avisierte Entfaltung der „bio-economy“.
- Die *Anpassung an den Klimawandel* umfasst zum einen Maßnahmen zum Erhalt der durch klimatische Veränderungen betroffenen Pflanzen und Tierarten; zum anderen ist der Erhalt der Agrobiodiversität eine der Voraussetzungen dafür, bei der Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion auf einen möglichst breiten Pool von genetischen Ressourcen für die Klimaadaptionszüchtung zurückgreifen zu können.

<sup>12</sup>Vgl. Anhang: Spezifische Aussagen zur Biodiversität in der Mitteilung der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vom November 2010.

<sup>13</sup>Für die kofinanzierten Förderprogramme der Länder sind von der EU detaillierte Evaluierungsprozesse durch externe Evaluatoren vorgeschrieben. In diesem Zusammenhang stehen die Halbzeitbewertungen zur aktuellen Förderperiode der Länderprogramme mit ihren Maßnahmen zur Verfügung. In diesen werden alle Fördermaßnahmen bzgl. ihrer Wirksamkeit untersucht und bewertet. Z.B. NRW: [http://www.umwelt.nrw.de/landwirtschaft/nrw\\_programm/halbzeitbewertung/index.php](http://www.umwelt.nrw.de/landwirtschaft/nrw_programm/halbzeitbewertung/index.php)

<sup>14</sup>Agrobiodiversität in der Agrarpolitik – Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln. Positionspapier des Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Reform der europäischen Agrarpolitik 2013, Bonn, 18.12.2008.

- Eine *ausgewogene regionale Entwicklung* wird durch Maßnahmen zum Schutz der Agrobiodiversität unterstützt, die ein wesentliches Element für Strategien der wirtschaftlichen Diversifizierung sowie der „*Förderung der strukturellen Vielfalt in den landwirtschaftlichen Systemen*“ (S. 9) darstellen kann. Dazu zählt auch die Entwicklung lokaler Märkte auf der Basis lokaler Pflanzen und Tiere. Agrobiodiversität ist ebenfalls ein essenzielles Moment der „*Attraktivität und Identität der ländlichen Regionen*“ (S. 9).

Der Erhalt von und der Zugang zu Agrobiodiversität ist daher ein integrativer Bestandteil sowohl des Zielsystems der GAP als auch der EU-Strategie für ein „*nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum*“. Deswegen muss Agrobiodiversität aus unserer Sicht ein zentrales Element der GAP-Reform sein.

Nach Ansicht des Beirats eröffnen die Ausführungen der Kommission zu den Herausforderungen für die Agrarpolitik und deren zukünftigen Zielen eine gute Argumentationsbasis, um den Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität in der GAP ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Der Beirat begrüßt die relativ prominente Positionierung der Biodiversität auf der Zielebene. Deutliche Mängel bestehen aber darin, dass die Agrobiodiversität bei den spezifischen Zielen fast keine Berücksichtigung erfährt. Darüber hinaus mangelt es auch an der Verknüpfung des Zieles „Agrobiodiversität“ mit den anderen Zielen der GAP. Bei der Ausgestaltung der Reform wird es wesentlich darauf ankommen, den allgemeinen Rahmen der GAP in Einklang mit dem Ziel der Erhaltung der Agrobiodiversität auszugestalten sowie zielgenaue spezifische Instrumente mit einer hinreichenden Finanzausstattung in beiden Säulen der GAP zu verankern.

### B-3 Ausrichtung der Reform: Künftige Instrumente und Optionen

Nach Ansicht der EU-Kommission sollen auch in Zukunft die zwei Säulen der GAP bestehen bleiben (Abschnitt „Gesamtstruktur“, S. 13). Es wird allgemein erwartet, dass das Gros der finanziellen Mittel weiterhin in die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe fließen wird. Dies wäre aus Sicht des Erhalts der Agrobiodiversität ambivalent. Sofern diese Zahlungen beispielsweise Grünlandbetrieben zugute kommen, ergeben sich daraus im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Agrobiodiversität. Viele Direktzahlungen gehen jedoch an Betriebe mit geringen oder gar negativen Leistungen im Bereich der Biodiversität. Und selbst wo dies nicht der Fall ist, ist die Zielgenauigkeit der Direktzahlungen, die ausdrücklich als Pauschale gerechtfertigt und gestaltet sind, gering.

Vor diesem Hintergrund sieht der Beirat das Ziel eines „Greening“ der Ersten Säule grundsätzlich als Chance, mehr ökologische Gegenleistungen für die erheblichen öffentlichen Mittel aus der Ersten Säule zu erhalten. Es bleibt aber die Frage, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen hinreichend zielgenau sind, und ob der Gesichtspunkt der Effizienz ausreichend berücksichtigt wurde. Teilweise sind die Überlegungen der Kommission nicht so konkret, dass wir eine abschließende Beurteilung vornehmen können.

Aus ordnungspolitischer Sicht gibt der Beirat im Hinblick auf die Zweisäulenstruktur der GAP grundsätzlich zu bedenken, dass die mit der Ersten Säule verbundene Grundsicherung der landwirtschaftlichen Produktion ursprünglich (im Kontext der GAP-Reform 1992) als Übergangslösung konzipiert war. Zur Abfederung des Strukturwandels ist im Hinblick auf die Agrobiodiversitätspolitik die Fortführung einer im Zeitablauf

schrittweise reduzierten Einheitlichen Betriebsprämie tolerierbar. Diese sollte aber – insbesondere durch Cross Compliance-Bestimmungen – in jedem Fall so ausgerichtet sein, dass sie den Schutz und Erhalt der Agrobiodiversität nicht behindert sondern nach Möglichkeit befördert.

Langfristig sollte nach Ansicht des Beirats eine zielgenauere Verwendung der eingesetzten Steuergelder angestrebt werden, entsprechend der Maxime: Öffentliches Geld für Öffentliche Güter.<sup>15</sup> Die Betonung „effizienter Durchführungsmechanismen“ und die von der Kommission angestrebte „Verlagerung zu einem stärker ergebnisbasierten Ansatz“ (S. 12) weisen daher in die richtige Richtung. Das Monitoring von Biodiversitätszielen setzt jedoch – nicht zuletzt aufgrund ihres systemischen Charakters – eine leistungsstarke Informationsinfrastruktur voraus, die Investitionen, auch in die Bildung und Ausbildung, erfordert.<sup>16</sup>

Vor dem Hintergrund einer Fortführung der Einheitlichen Betriebsprämie kann eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ in der Ersten Säule dazu dienen, Maßnahmen einzuführen, welche die Biodiversität fördern und die Betriebe tatsächlich erreichen. Auch wenn sich für alle vier von der Kommission konkret genannten Ansatzpunkte (Fruchtfolge, Grünland, Zwischenfrüchte und ökologische Infrastrukturen<sup>17</sup>) auch Widersprüche aufzeigen lassen, weist die Diskussion nach Ansicht des Beirats in die richtige

Richtung. Details der Ausgestaltung sind dabei wichtig.

Die strukturelle Anlage der Einheitlichen Betriebsprämie als jährliche Zahlung beschränkt mögliche Ökologierungsmaßnahmen in der Ersten Säule auf einjährige Maßnahmen, was in vielen Fällen den dauerhaften Effekt begrenzt. In der Zweiten Säule werden hingegen mehrjährige Maßnahmen angeboten, vor allem im Bereich der Agrarumweltprogramme. Agrarumweltmaßnahmen sind zudem regional adaptiert, weil sie auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten beziehungsweise in Deutschland auf Ebene der Bundesländer entschieden und finanziell ausgestattet werden, Maßnahmen in der Zweiten Säule sind jedoch freiwillig und wurden nicht in jedem Fall so attraktiv ausgestaltet, dass sie von den Betrieben aufgenommen wurden. Auch wenn die „Kurzfristigkeit“ der Maßnahmen der Ersten Säule für einzelne Ziele (besonders Umweltziele) negativ zu bewerten ist, verfügt dieses Instrument – nicht zuletzt wegen der deutlich besseren Finanzausstattung der Ersten gegenüber der Zweiten Säule der GAP – über deutlich höhere Akzeptanz und Reichweite bei den Landwirten. Gebietskulissen für eine „Ökologisierungskomponente“ der Ersten Säule sind denkbar, um regionalspezifisch zu steuern; sie erhöhen aber den Verwaltungsaufwand. Daher ist unbedingt vorher zu prüfen, ob dem erhöhten Aufwand ein dringlicher Steuerungsbedarf gegenüber steht.<sup>18</sup> Vor dem Hintergrund

<sup>15</sup> An anderer Stelle stellt die EU-Kommission dazu fest: „Die ländliche Entwicklungspolitik muss dahingehend verstärkt werden, dass durch die Erhaltung und Verbesserung einer Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturschutzwert im Kontext der GAP Ökosystemdienstleistungen geschaffen werden.“ KOM(2010) 4 endgültig, S. 7.

<sup>16</sup> So auch KOM(2010) 4 endgültig.

<sup>17</sup> Der Begriff der „grünen Infrastruktur“ hat sich seit Mitte der 1990er Jahre im Bereich der Raumplanung etabliert und verweist auf die Bedeutung der lebensunterstützenden Funktionen, die von vernetzten Ökosystemen erbracht werden. In der Biodiversitätspolitik der EU-Kommission nimmt das Konzept einen zentralen Platz ein: „The Communication from the Commission on the options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010 [COM(2010)4] foresees the development of an EU strategy on Green Infrastructure after 2010; and Council Conclusions of March 2010 call for the further elaboration of a concept on Green Infrastructure. The White paper on Climate Change advocates for working with Green Infrastructure. Setting the frame for Green Infrastructure will be an integral part of the upcoming 2020 Biodiversity Strategy“ [http://ec.europa.eu/environment/consultations/green\\_infra.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/green_infra.htm), Abrufdatum 9. September 2011.

<sup>18</sup> Für den Bereich der Zweiten Säule schlägt die Kommission vor, „Umweltmaßnahmen sollten stärker auf den besonderen Bedarf der Regionen und selbst der lokalen Gebiete (z. B. Natura-2000-Gebiete und Gebiete mit hohem Naturwert) zugeschnitten sein“ (S. 12). Weiterhin fordert sie eine bessere Verknüpfung der Maßnahmen und greift das Konzept einer „grünen Infrastruktur“ auf (S. 13).

dieser Überlegungen sind eine Reihe von interessanten Maßnahmen zur Ökologisierung beider Säulen der GAP möglich. In Teil C dieser Stellungnahme machen wir eine Reihe von Vorschlägen für Maßnahmen in der Ersten und Zweiten Säule, welche die Agrobiodiversität fördern würden.

Eine wichtige Frage ist die weitere Einbeziehung der Kleinbetriebe in die GAP. Kleinbetriebe leisten über Nebenerwerbslandwirtschaft große Beiträge zur Agrobiodiversität. Die von der Kommission angestrebte Konzentration der Maßnahmen auf „aktive Landwirte“ darf daher nicht dazu führen, dass diese Bereiche ausgegrenzt werden. Nach den bisher bekannten Details umfasst die Gruppe der „aktiven Landwirte“ die Kleinbetriebe einschließlich Nebenerwerbsbetriebe; dies wäre in den weiteren Diskussionen, insbesondere bei der Bestimmung der Bagatellgrenzen, abzusichern.

Ein kontrovers diskutierter Punkt ist die Kapazitätsgrenze für die einheitliche Betriebsprämie

ab bestimmten Betriebsgrößen. Bei konsequent auf die Honorierung von öffentlichen Gütern ausgerichteten Direktzahlungen würde sich eine Kappung erübrigen. Ein schneller Übergang zur direkten Honorierung der erzeugten öffentlichen Güter würde die Diskussion beenden und gleichzeitig die Agrobiodiversität fördern.

Der Beirat begrüßt grundsätzlich, dass marktbezogene Maßnahmen vorgesehen sind, auch wenn diese von der Kommission noch nicht weiter konkretisiert wurden. Die Rolle der Agrobiodiversität ist hier entscheidend, wird aber im Papier der Kommission nicht genügend herausgestellt. Die vorgesehene Stärkung der „Qualitätspolitik (einschließlich der ökologischen Erzeugung)“ (S. 13) müsste so ausgestaltet werden, dass sie die Agrobiodiversität fördert.

## C Vorschläge zur Operationalisierung von Maßnahmen zur Agrobiodiversität in der Ersten Säule der GAP, mit ergänzenden Maßnahmen in der Zweiten Säule

In der Mitteilung der Kommission vom November 2010<sup>19</sup> sind die Optionen so formuliert und die Informationen dazu so ausgestaltet, dass die mittlere Option 2 – die zwischen der konservativen Option 1 und einer radikaleren Reformation 3 angesiedelt ist – „auf der Hand“ liegt. Die Alternativen, etwa eine weitgehende Umlenkung der GAP-Mittel in zielgenaue Programme, sind nicht

hinreichend ausformuliert. Dennoch können die Überlegungen der Kommission in die richtige Richtung weisen, wenn die Finanzierungsperiode 2014-2020 als Phase des gerichteten Übergangs verstanden und genutzt wird. Gemessen an der derzeitigen Situation muss das Bewusstsein der Landwirte und der Bevölkerung für die Bedeutung öffentlicher Güter wachsen; die Politik muss

<sup>19</sup>Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endgültig.

entsprechende Maßnahmen langsam in die „normalen“ Abläufe integrieren. Dabei ist unbedingt die Agrobiodiversität zu fördern, zum einen direkt – als öffentliches Gut – und zum anderen indirekt über strukturelle Maßnahmen und die Beeinflussung betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge, so dass diese ihrerseits die Agrobiodiversität fördern. Im folgenden Abschnitt präsentieren wir einen Katalog von Schlüsselthemen für die künftige Ausgestaltung der Ersten und Zweiten Säule der GAP.

### C-1 Grundlinien

Grundsätzlich sollte eine reformierte Agrarpolitik:

- Anreize für Entwicklungen vermeiden, die Agrobiodiversität gefährden,
- spezifische Anreize zum Schutz der Agrobiodiversität schaffen,
- lokales und regionales Wissen sowie andere Ressourcen – vom ehrenamtlichen Engagement bis zu Produzenten-Nutzer-Netzwerken – aktivieren, einbeziehen und unterstützen, sowie
- die geeignete Ebene für verschiedene Maßnahmen zum Schutz der Agrobiodiversität wählen.

Vor diesem Hintergrund stellt der Beirat fest:

1. Direktzahlungen sind als Instrument zur Sicherung öffentlicher Güter wie Umweltschutz, Erhalt der Kulturlandschaft und Biodiversität grundsätzlich nicht hinreichend zielgenau und von geringer Effizienz. Die Wirkungen der entkoppelten und in Deutschland mittelfristig als einheitliche Flächenprämie gewährten Direktzahlungen auf das Ziel der Erhaltung der Agrobiodiversität einschließlich der genetischen Ressourcen sind bis heute nicht wissenschaftlich fundiert geklärt.

2. In einer auf Anreize setzenden Strategie zum Erhalt der Agrobiodiversität spielen die freiwilligen Agrarumweltprogramme eine wesentliche Rolle. Vor diesem Hintergrund ist die unterschiedliche Ausstattung von Erster und Zweiter Säule aus Sicht der Agrobiodiversität zu bemängeln. Angesichts der notwendigen nationalen Kofinanzierung von Maßnahmen in der Zweiten Säule besteht zudem nach wie vor eine asymmetrische Absicherung der Finanzierung von Erster und Zweiter Säule der Agrarpolitik. Für übergeordnete Aufgaben ist eine Vollfinanzierung anzustreben.

3. Die freiwilligen Agrarumweltprogramme verlieren angesichts der weithin prognostizierten steigenden Preise für Agrargüter an Attraktivität für die Landwirte. Freiwillige Anreizinstrumente wie die Agrarumweltprogramme werden immer an Grenzen stoßen, wenn die Opportunitätskosten hoch sind. Der von der Kommission vorgeschlagenen Ökologisierungskomponente in der Ersten Säule kommt daher strategische Bedeutung zu. Es ist sehr wichtig, dass hier zielgerichtete Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität verankert werden. Diese müssen angemessen operationalisiert, implementiert und kontrolliert werden. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist auszuweiten.

Im Folgenden unterbreiten wir konkrete Vorschläge, wie die Bereitstellung öffentlicher ökologischer Güter durch die Landwirtschaft verstärkt werden kann. In der nachfolgenden Tabelle werden zehn „Schlüsselthemen“ zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft aufgeführt und jeweils Kernmaßnahmen identifiziert, die als Ökologierungsmaßnahmen in der Ersten Säule der Agrarpolitik in Frage kämen. Vorgeschlagene fakultative Maßnahmen in der Zweiten Säule bauen dann auf den obligaten Sicherungsmaßnahmen der Ersten Säule auf. Die Reihenfolge der gelisteten Schlüsselthemen stellt ausdrücklich keine Priorisierung dar.

## C-2 Empfehlungen hinsichtlich des Ziels der Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<b>1 Schutz von Grünland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbruchverbot von Dauergrünland</li> <li>• Beihilfen für benachteiligte Gebiete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhaltung / Renaturierung / Extensivierung von Grünland (artenreiches Grünland, auch Streuobstwiesen, Feuchtgrünland, Hutungen, Wiesen, Weiden, ...)</li> <li>• Neuanlage von Dauergrünland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaschutz (Humusaufbau)</li> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (Genetische Vielfalt in der Produktion, Wildarten, CWR<sup>20</sup>)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser) Bodenschutz</li> </ul>	<p>Kontrolle: INVEKOS<sup>21</sup>, Fernerkundung</p> <p>Indikatoren: Die Grünlandfläche wird regelmäßig in den Ländern erhoben.</p> <p>Zur Qualität des Grünlandes: HNV-Farmland-Indikator / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS<sup>22</sup>, Basisindikator der EU-ELER-Verordnung<sup>23</sup>)</p>

<sup>20</sup> *Crop Wild Relatives*<sup>21</sup> Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (Kontrollinstrument der Agrarausgaben der EU)<sup>22</sup> Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, von der Bundesregierung 2007 beschlossen<sup>23</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<b>2 Erhalt eines Mindestmaßes ökosystemarer Funktionen in der Agrarlandschaft (auch an Intensivstandorten)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 - 10 % der landwirtschaftlichen Flächen pro Betrieb als ökologische Vorrangfläche, vernetzend angelegt mit Mindestbreite bei streifenförmigen Strukturen 6 m (Blühstreifen, Schonstreifen, Brachestreifen, Hecken, Kurzumtriebsgehölzstreifen) sowie Landschaftselemente wie Bauminseln, Söller, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ökologische Vorrangfläche &gt; der geforderten 5 - 10%</li> <li>• Anlage von Landschaftselementen</li> <li>• Ökologische Anreicherung von Landschaftselementen</li> <li>• Betriebsberatung zur Biodiversität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (assoziierte: Ackervegetation, Nützlinge, Wildarten der Agrarlandschaften)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	Kontrolle: INVEKOS, Fernerkundung Indikatoren: • Indikator zum Erhaltungszustand der FFH <sup>24</sup> -Lebensräume und FFH-Arten (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS); • Indikator zur Artenvielfalt und Landschaftsqualität (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS)

<sup>24</sup> Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG)

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<b>3 Bodenschutz und Verringerung der Stoffausträge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrgliedrige (mindestens 3-feldrige) Fruchtfolge mit ausgeglichener Humusbilanz</li> <li>• Ganzjährige Bodenbedeckung</li> <li>• Grünlandsicherung</li> <li>• Obergrenze Stickstoffüberschuss verbindlich auf 80 kg/ha</li> <li>• Düngebilanzierung des Betriebs</li> <li>• Flächenbindung der Tierhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration von Leguminosen in die Fruchtfolge</li> <li>• Zwischenfruchtanbau/Untersaaten</li> <li>• Reduzierte Bodenbearbeitung (Direktsaat/Mulchsaat)</li> <li>• Zwischenfruchtanbau</li> <li>• Erosionsschutz</li> <li>• Reduzierte Düngung</li> <li>• Erhaltung von extensiven Wirtschaftsformen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (Genetische Vielfalt in der Produktion, assoziierte: Ackerwildflora, Nützlinge, Wildarten auch angrenzender Biotope)</li> <li>• Klimaschutz durch Humusaufbau</li> <li>• Bodenfruchtbarkeit</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	<p>Kontrolle: Stichproben Betriebe, Fernerkundung</p> <p>Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikator zum Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS)</li> <li>• Indikator zur nutzungsunabhängigen Erosionsgefährdung (Umwelt-Kern-Indikatorenset des Umweltbundesamtes)</li> </ul>

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<p><b>4 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Produktion</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrfeldrige (mindestens 3-feldrige) Fruchtfolge</li> <li>• Grünlandsicherung</li> <li>• Beihilfen benachteiligte Gebieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung Eiweißpflanzenanbau</li> <li>• Kulturartendiverser Anbau von nachwachsenden Rohstoffen</li> <li>• Extensive Nutzungen (Grünland, Streuobstwiesen, Weinbau, Heiden, Landschaftspflege, ...) mit einheimischen Landsorten und einheimischen Nutztierassen</li> <li>• Erhaltung gefährdeter Nutztierassen</li> <li>• Erhaltung seltener Nutzpflanzenarten und gefährdeter Landsorten von Nutzpflanzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (Genetische Vielfalt in der Produktion)</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	<p>Kontrolle: INVEKOS, Stichproben Betriebe</p> <p>Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikator Genetische Vielfalt in der Landwirtschaft (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS);</li> <li>• SEBI<sup>25</sup> -Indikator: Livestock genetic diversity</li> </ul>

<sup>25</sup> Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators - Europäische Initiative von 2005 zur Entwicklung von Biodiversitäts-Indikatoren

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<b>5</b> <b>Gewässerschutz (gemäß Wasserrahmenrichtlinie)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutzstreifen an allen Gewässerrändern in jeweils angemessener Breite, mindestens jedoch 6 Meter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensive Nutzung des angrenzenden Grünlandes/Ackers</li> <li>• Flächen für natürliche Gewässerentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (Aquatische genetische Ressourcen, assoziierte)</li> </ul>	Kontrolle: INVEKOS, Fernerkundung Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikator zum Ökologischen Gewässerzustand (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS)</li> <li>• Indikator zu Nährstoffeinträgen in die Oberflächengewässer Deutschlands (Umwelt-Kernindikatorenset des UBA)</li> </ul>
<b>6</b> <b>Erhaltung europaweit prioritärer Arten und Lebensraumtypen (Natura 2000 Gebiete)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einhaltung der Auflagen, Ausgleichszahlungen für Natura 2000 Gebiete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standort- und zielart-spezifische Maßnahmen zur Herstellung eines guten Erhaltungszustandes</li> <li>• Entwicklung von Managementplänen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung Agrobiodiversität (assoziierte, Wildarten, gefährdete Arten)</li> </ul>	Kontrolle: Stichproben Betriebe Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indikator zum Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume und FFH-Arten (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS)</li> </ul>

10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<b>7</b> <b>Erhaltung von HNV<sup>26</sup>-Farmland / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grünlandsicherung</li> <li>• Ökolandbau</li> <li>• Beihilfen benachteiligte Gebiete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anlage und Erhaltung von Landschaftselementen (z.B. Feldgehölze, Saumstrukturen, Kleingewässern)</li> <li>• Erhaltung von extensiven Wirtschaftsformen (z.B. artenreiches Grünland/Acker, Heideflächen, Streuwiesennutzung etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung Agrobiodiversität (assoziierte: Ackerwildflora, Nützlinge, Genetische Vielfalt in der Produktion, Wildarten der Agrarlandschaften)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> </ul>	Kontrolle: Stichproben Betriebe  Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>• HNV-Farmland-Indikator / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS, Basisindikator der EU-ELER-Verordnung)</li> </ul>
<b>8</b> <b>Biotopverbund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 - 10 % der landwirtschaftlichen Flächen pro Betrieb als ökologische Vorrangfläche, streifenförmig angelegt mit minimal 6m Breite (Blühstreifen, Schonstreifen, Brache- und Kurzumtriebsgehölzstreifen, Hecken, Bauminseln, Sölle, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhaltung von Landschaftselementen (Feldgehölze, Hecken, Grünstreifen etc.)</li> <li>• Anlage von Landschaftselementen</li> <li>• Ökologische Anreicherung von Landschaftselementen</li> <li>• Betriebsberatung Biodiversität</li> <li>• Sicherung von Kleingewässern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung Agrobiodiversität (assoziierte)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	Kontrolle: INVEKOS, Fernerkundung  Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>• HNV-Farmland-Indikator / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS, Basisindikator der EU-ELER-Verordnung);</li> <li>• SEBI-Indikator: Fragmentation of natural and semi-natural areas</li> </ul>

<sup>26</sup> High Nature Value, ökologisch wertvolle land- / forstwirtschaftliche Flächen nach einem Konzept der EU-Kommission

	Mögliche „obligate“ Kernmaßnahmen, die im Rahmen der Ersten Säule gefördert werden sollten (Ökologierungsmaßnahmen)	Ergänzende „fakultative“ Maßnahmen, Förderung im Rahmen der Zweiten Säule	Übergeordnete Ziele	Erfolgskontrolle / Indikatoren
<p><b>10 Schlüsselthemen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der GAP</b></p> <p><b>9 Ökologischer Landbau</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaften nach EU-Öko-Verordnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umstellungsförderung</li> <li>• Beibehaltungsförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung Agrobiodiversität (Genetische Vielfalt in der Produktion, assoziierte: Ackerwildflora, Nutzpflanze, Wildarten auch angrenzender Biotope)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	<p>Kontrolle: Stichproben Betriebe nach EG-VO 834/2007</p> <p>Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Flächen, die nach den Richtlinien der EG VO 834/2007 bewirtschaftet werden, an der LF (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS)</li> </ul>
<p><b>10 Naturverträgliche Waldwirtschaft</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodenschutzmaßnahmen</li> <li>• Waldumweltmaßnahmen (Ruhezonen, Prozessschutz, traditionelle Waldbewirtschaftungsformen, Habitatbäume, Generhaltungsweidener u.ä.)</li> <li>• Pflanzung seltener Baum- und Straucharten</li> <li>• Aufbau eines artenreichen Waldrandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaschutz</li> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (assoziierte, Forstgenetische Ressourcen)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Bodenfruchtbarkeit</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaschutz</li> <li>• Förderung biologischer Vielfalt (assoziierte, Forstgenetische Ressourcen)</li> <li>• Förderung ökosystemarer Funktionen</li> <li>• Bodenfruchtbarkeit</li> <li>• Verbesserung der Wasserqualität (Grund- und Oberflächenwasser)</li> </ul>	<p>Kontrolle: Stichproben Flächen, Fernerkundung, Betriebswerke</p> <p>Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachhaltige Forstwirtschaft (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS);</li> </ul> <p>SEBI Indikatoren zur Forstwirtschaft:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>growing stock, increment and felling;</li> <li>deadwood</li> </ol>

### C-3 Begründungen zu den 10 Schlüsselthemen

#### C-3.1 Schutz von Grünland

Grünland ist der „Schlüssel Lebensraum“ für Biodiversität in Agrarlandschaften. Grünland beherbergt mehr als die Hälfte aller in Deutschland vorkommenden Arten und prägt weite Teile unserer typischen Kulturlandschaften. Artenreiches Grünland beinhaltet viele – darunter auch stark gefährdete – Arten in Deutschland. Es hat eine zentrale Schutzfunktion für Klima, Boden und Grundwasser. Auf Grünland werden sehr wenig Pflanzenschutzmittel eingesetzt. Die Cross Compliance-Anforderungen zum Grünlandschutz konnten nicht verhindern, dass sich viele Länder einem Verlust von 5% des Grünlands nähern bzw. diesen Wert bereits überschritten haben. Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen, fordert hingegen eine Ausweitung wertvoller Grünlandflächen um 10%. Grünlandschutz muss daher oberste Priorität in der Diskussion um die Zahlungen der Ersten und Zweiten Säule bekommen. Wenn der Flächenschutz in der Ersten Säule verankert ist, kann die Qualitätsanhebung von Flächen in Bezug auf Biodiversität und Umwelt in der Zweiten Säule gezielt stattfinden. Verschiedene Indikatoren zur Feststellung der Grünlandfläche in den Ländern und zur Abschätzung der Qualität (HNV-Farmland-Indikator) als Stichprobenindikator stehen zur Verfügung. Ggf. sollte zur Überwindung der schwierigen Situation des Grünlandes aktuell über ein Bundesprogramm „Grünland“ nachgedacht werden.

#### C-3.2 Erhalt eines Mindestmaßes ökosystemarer Funktionen in der Agrarlandschaft (auch an Intensivstandorten)

Die Flächenstilllegung war in den 1980er Jahren zur Regulierung von Überschüssen auf den Agrarmärkten in der EU eingeführt worden. Sie ist heute

nicht mehr notwendig, hatte jedoch sehr positive Effekte auf die Biodiversität im Agrarraum, deren Wegfall nun die angespannte Situation weiter verschärft. Mit den in der Diskussion stehenden „Ökologischen Vorrangflächen“ im Umfang von 5 bis 10% in jedem Betrieb können, gezielt und an lokale Situationen angepasst, noch wesentlich höhere positive Effekte erzielt werden. Die Vorrangflächen sichern dabei auch ein Mindestmaß an ökologischen Leistungen der Agrarbiotope für die Produktion, wie etwa Bestäubung und Selbstregulationsmechanismen im Pflanzenschutz. Im Wesentlichen betrifft dies die Schaffung von Linienelementen (Hecken, Grünlandstreifen, Blühstreifen) und Trittsteinbiotopen (Feldgehölze, Söller, Brachefenster). Verwaltungstechnisch ist das Konzept der „Ökologischen Vorrangflächen“ relativ einfach in das agrarpolitische System der Ersten und Zweiten Säule integrierbar. Die Verpflichtung und die Mindestausstattung und Pflege können über Direktzahlungen der Ersten Säule geschehen, speziellere Bewirtschaftungen der Vorrangflächen könnten durch Maßnahmen aus der Zweiten Säule finanziert werden. Die Flächen können über INVEKOS verwaltet werden, etablierte Indikatoren können die Wirkungen der „Ökologischen Vorrangflächen“ messen, beispielsweise der „Indikator zum Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume und FFH-Arten“ bzw. der „Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ und der „HNV-Farmland-Indikator“.

#### C-3.3 Bodenschutz und Verringerung der Stoffausträge

Der Schutz des Bodens und des Bodenlebens vor schädlichen Einflüssen wie Verdichtungen, Erosion und schädlichen Stoffen ist obligater Teil einer nachhaltigen Landbewirtschaftung. Ein aktives Management zur Förderung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit ist eine Schlüsselmaßnahme in Bezug auf die Herausforderungen „Sicherung der Welternährung, Biodiversitätsverlust und

Abmilderung des Klimawandels“, da eine hohe natürliche Bodenfruchtbarkeit den Einsatz fossiler Energieträger (Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Bodenbearbeitung) reduzieren kann. Unnötige feste, flüssige oder gasförmige Stoffausträge aus den Nutzungssystemen (z.B. Stickstoff- oder Phosphorverbindungen, Pflanzenschutzmittel und deren Abbauprodukte) sind klimarelevant, verunreinigen Grundwässer und haben schädlichen Einfluss auf umgebende natürliche Landbiotope und Oberflächengewässer. Stoffausträge verursachen direkte Kosten bei Bewirtschaftern (z. B. Nährstoffverluste) und der Allgemeinheit (z.B. Wasseraufbereitung, Räumarbeiten in Oberflächengewässern). Eine mindestens 3-feldrige Fruchtfolge kann helfen, Nährstoffbudgets zu managen und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu begrenzen. Maßnahmen zur Sicherung eines Mindeststandards des Bodenschutzes und einer Obergrenze des Stoffaustrages lassen sich durch eine Kopplung an die Direktzahlungen sichern, etwa durch die Festlegung einer verbindlichen Obergrenze für den Stickstoffüberschuss auf 80 kg/ha und die Kopplung der Prämie an eine obligatorische Düngebilanzierung des Betriebs. Die Flächenbindung der Tierhaltung ist eine weitere wichtige Maßnahme zur Verringerung der Stoffausträge, die ebenfalls über eine obligatorische Düngebilanzierung des Betriebs erreicht werden kann. Sie muss dafür streng und flächenscharf kontrolliert werden. Darauf aufbauende bodenverbessernde und Stoffausträge verhindernde Maßnahmen können in der Zweiten Säule der ländlichen Entwicklungspolitik untergebracht werden. Die Kontrolle der Maßnahmen muss durch Stichproben auf den Betrieben stattfinden. Indikatoren bezüglich des „Stickstoffüberschusses der Landwirtschaft“ und zur „Nutzungsabhängigen Erosionsgefährdung“ sind in Deutschland installiert.

### **C-3.4 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Produktion**

Die Erhaltung der genetischen Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztierassen spielt insbesondere für Anpassungsleistungen der Landwirtschaft an den Klimawandel und die zukünftige Sicherung der Welternährung eine wesentliche Rolle. Die heutigen Marktanforderungen bringen eine Konzentration auf wenige besonders ertragreiche Nutztierassen, Pflanzenarten und -sorten mit sich und haben bereits zu unwiederbringlichen Verlusten an genetischen Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung geführt. Ziel muss es aber sein, die Erhaltung der genetischen Vielfalt in möglichst viele Produktionsbereiche fest zu integrieren. Dies kann in der Zweiten Säule beispielsweise durch Unterstützung naturverträglicher Wirtschaftsformen, durch Beihilfen für benachteiligte Gebiete oder über eine Kombination von Maßnahmen wie etwa der Erhaltung extensiven Grünlands und mehrfeldriger Fruchtfolgen geschehen. Unterstützend hierzu könnten in der Zweiten Säule Maßnahmen der extensiven Nutzung (Grünland, Streuobstwiesen, Weinbau, Heiden, Landschaftspflege, etc.) mit einheimischen Landsorten von Nutzpflanzen und gefährdeten Nutztierassen gefördert werden. Auch Maßnahmen zur Förderung eines kulturartendiversen Anbaus von nachwachsenden Rohstoffen wären hier sehr wünschenswert. Ein Indikator „Genetische Vielfalt in der Landwirtschaft“, der das Ausmaß der Gefährdung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft abbildet, ist entwickelt (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS).

### **C-3.5 Gewässerschutz (gemäß Wasserrahmenrichtlinie)**

Ein naturnaher Zustand von Flüssen, Bächen, Seen sowie Übergangs- und Küstengewässern spielt sowohl für die Verbesserung bzw. nachhaltige Erhaltung der Trinkwasserqualität als auch für die Erhaltung der biologischen Vielfalt insgesamt

eine wesentliche Rolle. Hinzu kommt bei Fließgewässern die Vermeidung bzw. Abmilderung von Hochwasserschäden. Mit der EG-Wasserrahmenrichtlinie verfolgt die EU das Ziel, die europäischen Oberflächengewässer in einem guten ökologischen und chemischen Zustand zu erhalten. Durch die Anlage von Schutzstreifen an allen Gewässerrändern als Maßnahme der Ersten Säule könnten sowohl das Ausmaß der Stoffeinträge (insbesondere Phosphate und Stickstoff) in die Gewässer als auch die Gefährdung der Gewässerrandstrukturen reduziert werden. Begleitend hierzu könnten in der Zweiten Säule Extensivierungsmaßnahmen in benachbarten Grünland- oder Ackerflächen gefördert sowie Flächen geschaffen werden, die eine natürliche Gewässerentwicklung erlauben. Extensivierungsmaßnahmen müssen an den relevanten stofflichen Inputs von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln ansetzen und für diese über die gesetzlichen festgelegten Abstände flächengebundene Reduktionen vorsehen. Die Flächen entlang der Gewässer können über INVEKOS verwaltet werden. Indikatoren zum „Zustand der Flussauen“ und zum „Ökologischen Gewässerzustand“ (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS) können die Wirksamkeit der Maßnahmen messen.

### **C-3.6 Erhaltung europaweit prioritärer Arten und Lebensraumtypen (Natura 2000 Gebiete)**

Natura 2000 umfasst mit ca. 26.000 Schutzgebieten knapp 18 Prozent der Fläche der EU (sowie Meeresschutzgebiete). Natura 2000 ist zwar das zentrale Element der europäischen EU-Biodiversitätspolitik, aber nur 17 Prozent der Arten und Lebensräume sind in einem günstigen Zustand.<sup>27</sup> Der Schutz und das Management der Natura 2000-Gebiete müssen wesentlich verbessert werden, um die Ziele für 2020 erreichen zu können. Die Finanzierungslast von Natura 2000 tragen derzeit die Mitgliedstaaten. Die Sicherung eines guten Erhaltungszustands der Natura 2000-Gebiete sollte als

zentrales europäisches Ziel durch eine EU-Vollfinanzierung gewährleistet werden. Ein Indikator „Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume und FFH-Arten“ (Nationaler Indikatorenbericht 2010 zur NBS) ist entwickelt worden und wird regelmäßig erhoben.

### **C-3.7 Erhaltung von HNV-Farmland / Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert**

Das Konzept „High Nature Value (HNV) Farmland“ wurde durch die EU-Kommission entwickelt und ein Pflichtindikator für die nationale Berichterstattung zur ELER wurde eingeführt. In Deutschland liegt der Anteil an HNV-Flächen aktuell bei 13% der landwirtschaftlichen Fläche.<sup>28</sup> Ziel ist die Sicherung von Bewirtschaftungsformen der Land- und Forstwirtschaft in Europa, die die Biodiversität begünstigen und zum Naturschutz beitragen können. Dies sollte durch die Sicherung von Grünland, die Unterstützung des ökologischen Landbaus und Beihilfen für benachteiligte Gebiete bereits in der Ersten Säule stattfinden. In der Zweiten Säule sollten ergänzende Maßnahmen zur Aufrechterhaltung naturverträglicher Betriebsweisen und zur Aufwertung der Flächen im Hinblick auf die Biodiversität gefördert werden.

### **C-3.8 Biotopverbund**

Die Fragmentierung und Zerschneidung ihrer Lebensräume bedrohen das Überleben vieler Arten der assoziierten Agrobiodiversität. Viele dieser Arten benötigen in verschiedenen Lebensabschnitten zudem unterschiedliche Habitate, die für sie erreichbar sein müssen. Das Konzept des Biotopverbundes versucht den Effekt der Fragmentierung durch die Schaffung von Trittstein- und Wanderkorridorbiotopen in ansonsten intensiv genutzten Landschaften zu mildern. Im Rahmen des „Greening“ der Ersten Säule und mit Blick auf die Forderung nach einem gewissen Prozentsatz ökologischer Vorrangfläche in jedem Betrieb sollten Leistungen für den Biotopverbund enthal-

<sup>27</sup> Zusammenfassender Bericht über den Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen gemäß Artikel 17 der Habitatrichtlinie, KOM(2009) 358.

<sup>28</sup> Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS).

ten sein. Im Wesentlichen betrifft dies die Schaffung von Linienelementen (Hecken, Grünlandstreifen, Blühstreifen), Trittsteinbiotopen (Feldgehölze, Söller, Brachefenster) und die naturnahe Gestaltung von Fließgewässerrändern (positive Interessenüberschneidung auch mit der EU-Wasserrahmenrichtlinie). Vorhandene und neu geschaffene Linien und Trittsteinbiotope können durch die Umrandung mit einem Grünland-Schonstreifen ökologisch weiter aufgewertet werden. Dies könnte ggf. auch als Maßnahme der Zweiten Säule installiert werden.

### C-3.9 Ökologischer Landbau

Ziel der Bundesregierung ist es, dass 20% der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach Kriterien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Ein Zeitpunkt für die Zielerreichung ist nicht festgelegt worden. Im Jahr 2009 wurde auf 5,6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach den Bestimmungen der EG-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau gewirtschaftet.<sup>29</sup> Der ökologische Landbau fördert biologische Vielfalt beispielsweise durch ein erweitertes Spektrum an genutzten Kulturarten oder den Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel. Dies erhöht die assoziierte Biodiversität in den Agrarökosystemen, wie Ackerwildflora, Nützlinge und Wildarten – auch in angrenzenden Biotopen. Zudem erfordert ökologischer Landbau *per se* die Unterstützung ökosystemarer Leistungen (z.B. durch die Anlage von Habitaten für Nützlinge). Der Verzicht auf mineralische Düngung wird durch den Anbau von Leguminosen und eine verstärkte Förderung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit ausgeglichen. Die positiven Leistungen des ökologischen Landbaus für die Biodiversität sollten daher durch eine Förderung dieser Betriebsweise bereits in der Ersten Säule ausgeglichen werden. Ein Indikator

zur Messung des Anteils ökologisch bewirtschafteter Flächen ist in Deutschland etabliert.<sup>30</sup>

### C-3.10 Naturverträgliche Waldwirtschaft

Die Form der Waldbewirtschaftung hat bei einem Anteil des Waldes von fast einem Drittel an der Staatsfläche Deutschlands einen erheblichen Einfluss auf die Biodiversität und die Umwelt. Der wachsende ‚Hunger‘ nach Biomasse verzahnt dabei die Intensivierungsansprüche auf den Wald und auf die landwirtschaftlichen Flächen. Optimale Lösungen können daher nur bei einer gemeinsamen Betrachtung von Wald- und Landwirtschaft gefunden werden. Um auf diesen Zusammenhang hinzuweisen, ist „Naturverträgliche Waldwirtschaft“ in unsere Liste der „Schlüsselthemen“ zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft aufgenommen worden. Lösungsansätze können beispielsweise in der Anlage von Kurzumtriebsplantagen zur Produktion von Biomasse stecken.<sup>31</sup> Diese können als belebendes Landschaftselement in intensiv genutzten Agrarräumen positive ökologische Effekte bieten und den Druck der Intensivierung auf den Wald mindern. Ein Indikator „Nachhaltige Forstwirtschaft“ ist in Deutschland etabliert.

## C-4 Fazit

Agrobiodiversität ist als Herausforderung und Ziel in der GAP gut etabliert. Die konkrete Verankerung von entsprechenden Maßnahmen ist hingegen noch unbefriedigend. Aktuell liegt die zentrale Herausforderung darin, Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität in der Ökologisierungskomponente für die Direktzahlungen in der Ersten Säule zu verankern. Außerdem sind spezifische Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiver-

<sup>29</sup> Indikatorenbericht 2010 zur NBS

<sup>30</sup> Indikatorenbericht 2010 zur NBS.

<sup>31</sup> Biodiversität in Kurzumtriebsplantagen und Agroforstsystemen im Vergleich zu anderen energetischen Biomassepfaden. Kurzstellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV, Bonn, Mai 2011. <http://beirat-gr.genres.de/index.php?id=341>.

sität in der ländlichen Entwicklungspolitik der Zweiten Säule vorzusehen und finanziell auszustatten. Eine große Bandbreite von zielorientierten Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität liegt vor und ließe sich in der Ersten und Zweiten Säule der Agrarpolitik verankern. Dies würde einen Meilenstein in der Entwicklung der GAP hin zu einer Politik bedeuten, die öffentliche Mittel effektiv, effizient und konsequent für den Erhalt öffentlicher Güter mit zentraler Bedeutung für die Wohlfahrt in Europa einsetzt.

## C-5 Bewertung der vorab bekannt gewordenen Reformvorschläge der EU-Kommission

### C-5.1 Einleitung

Im Sommer 2011 wurde in der Presse vielfach aus einem unveröffentlichten Entwurf der Vorschläge der Generaldirektion Landwirtschaft zur Neugestaltung der Agrarpolitik zitiert.<sup>32</sup> Danach will die Europäische Kommission im Oktober 2011 ein verpflichtendes „Greening“ der Ersten Säule („Ökologisierungskomponente“) vorschlagen. Dieses soll sich auf drei Maßnahmen beschränken: eine **dreifeldrige Fruchtfolge**, ein **Umbruchverbot für Dauergrünland** und einen Mindestanteil von **7% „Ökologischen Schwerpunktflächen“**. Außerdem sollen die Direktzahlungen oberhalb einer Basisprämie von 150.000 Euro bis zur vollständigen Kappung ab einem Anspruchsbetrag von 300.000 Euro gekürzt werden.

Vorbehaltlich des abzuwartenden tatsächlichen Kommissionsvorschlags sieht der Beirat die Notwendigkeit zu einer Bewertung.

### C-5.2 Allgemeine Einordnung

Die bekannt gewordenen Vorschläge der Kommission stellen einerseits einen weiteren Schritt zur Integration von Umwelt- und insbesondere Biodi-

versitätsbelangen in die GAP dar. Nachdem die Reform von 2003 die umweltschädlichen Produktionsanreize weitgehend aus der GAP entfernt hat, sollen nun die Flächenzahlungen in der Ersten Säule mit ökologischen Anforderungen verknüpft werden. Dieser Ansatz bewegt die GAP zwar in die richtige Richtung, geht aber nicht weit und nicht schnell genug.

Die Beibehaltung einer finanzstarken flächenbezogenen Betriebsprämie in der Ersten Säule, in die voraussichtlich weiterhin der Großteil der Finanzmittel in der GAP fließen wird, entspricht nicht der Auffassung des Beirats, dass generell die zielgerichteten Maßnahmen und die Zweite Säule der GAP zu stärken sind. Im Hinblick auf die Agrobiodiversität verfolgt die Ökologisierungskomponente in der Ersten Säule einen defensiven Ansatz. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden allenfalls dazu beitragen, problematische Entwicklungen wie den Umbruch von Dauergrünland zu verlangsamen. Von der Ökologisierungskomponente gehen jedoch kaum Anreize zur aktiven Erhaltung und Verbesserung der Agrobiodiversität aus. Die Effektivität der GAP für die Förderung der Agrobiodiversität wird daher von einer finanzstarken und effektiven Ausgestaltung der Zweiten Säule abhängen. Bei der Ökologisierungskomponente werden die Details, vor allem die Regeln zur Berechnung der ökologischen Vorrangflächen, über die Akzeptanz und Wirksamkeit entscheiden. Bei anspruchlosen Vorgaben werden die Lenkungswirkungen kaum über den *Status quo* hinausgehen und Mitnahmeeffekte würden dominieren.

### C-5.3 Zur Ausgestaltung der „Ökologisierungskomponente“

**3-feldrige Fruchtfolge:** Angeblich soll der Anteil der einzelnen Frucht mindestens 5% und maximal 70% betragen. Nach Ansicht des Beirats ist ein minimaler Flächenanteil für die flächenanteilig zweite und dritte Frucht von **5% viel zu niedrig**,

<sup>32</sup> u.a. in: Agrar-Europe 33/11, 15. August 2011, EU-Nachrichten 1.

um von positiven Fruchtfolgeeffekten für die gesamte Betriebsfläche sprechen zu können. Der Beirat schlägt hier einen minimalen Flächenanteil von 10% vor. Der maximale Anbauanteil der flächenanteilig stärksten Frucht müsste deutlich niedriger festgelegt werden. Der Beirat hält einen **maximalen Flächenanteil von 50%** aus Sicht der Agrobiodiversität für angemessen. Im Rahmen der Kontrolle der Maßnahmen der Ersten Säule (INVEKOS und Fernerkundung) muss die Vorgabe flächenspezifisch und nicht betriebsspezifisch greifen, d.h. es genügt nicht, mindestens 3 Feldfrüchte im Betrieb anzubauen, sondern die Früchte müssen sich auf jeder Fläche mit den mindestens bzw. höchstens vorgegebenen Anteilen abwechseln.

**Umbruchverbot Dauergrünland:** Während der Beirat das Verbot, Dauergrünland umzubrechen, grundsätzlich begrüßt, bedeutet der vorgesehene Stichtag der Referenznahme für die Dauergrünlandfläche eine starke Gefährdung für die bestehenden Dauergrünlandflächen. Nach dem bekannt gewordenen Entwurf soll der Januar 2014 als Referenzdatum dienen. Da dieses Datum in der Zukunft liegt, entstehen Anreize für Betriebsinhaber, Flächen vor dem Referenztermin umzubrechen, um freie Optionen bzgl. des zukünftigen Grünlandanteils auf ihrem Betrieb zu schaffen. Bereits nach Einführung der regionalen Obergrenzen für den Umbruch von Dauergrünland war zu beobachten, dass Landwirte beschleunigt Grünland umbrachen, um der vorgesehenen Genehmigungspflicht zuvorzukommen. Bei vergleichbaren Rechtsvorgängen wird deshalb das Datum des ersten Bekanntwerdens der Regulierungsentwürfe als Stichtag festgelegt. Der Beirat empfiehlt daher dringend, den Juni 2011 als Referenzdatum festzulegen.

Mindestens 7% „**Ökologische Schwerpunkflächen**“ (auch „**ökologische Vorrangflächen**“ genannt) der Nutzfläche, ausgenommen Dauergrünland: Der Beirat begrüßt prinzipiell den Vor-

schlag „**Ökologischer Vorrangflächen**“. Der Flächenanteil von 7% liegt im unteren Mittelfeld des Korridors von 5-10%, den der Beirat für angemessen hält. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme hängt dabei nicht nur vom Flächenanteil ab, sondern auch von der Ausgestaltung der Anforderungen und davon, welche Arten von Flächen angerechnet werden können. Aus Sicht des Beirats ist dabei die Anrechenbarkeit von linearen und/oder dauerhaften Landschaftselementen bedeutend (siehe auch Schlüsselthema 2 der Tabelle in Kap.C-2 und Erläuterungen in Kap. C-3.2). Angesichts der derzeit diskutierten Einbeziehung von vergleichsweise anspruchsloseren Maßnahmen wie dem Anbau extensiver Kulturen (z.B. Körnerleguminosen, Lein) ist ein Flächenanteil von 7% eher gering. Die Möglichkeit, die ökologischen Schwerpunkflächen vollständig durch den flächenhaften Anbau extensiver Kulturen zu erbringen, hält der Beirat im Hinblick auf die Förderung der assoziierten Agrobiodiversität für nicht zielführend.

Darüber hinaus betont der Beirat die Notwendigkeit, dass die Ökologisierungskomponente verpflichtend für alle Betriebe ist, welche Prämien aus der GAP erhalten. Er begrüßt, dass bisher keine Möglichkeiten vorgesehen sind, trotz Verzicht auf Greening-Maßnahmen die Grundprämie zu bekommen (verpflichtendes Greening). Die Sanktionen sollten sich – wie bei den derzeitigen Cross Compliance-Regelungen – auf die gesamten Prämien beziehen und bei schweren Verstößen den Totalverlust der Prämienansprüche umfassen.

Weiterhin vermisst der Beirat die **Berücksichtigung der Flächenintensität der Tierhaltung in der Ökologisierungskomponente**. Hierfür sollten vorliegende Bilanzierungsansätze streng und möglichst flächenscharf kontrolliert werden. Nach Kenntnis des Beirats werden diese bereits in anderen EU-Mitgliedstaaten, wie Dänemark und die Niederlande, wesentlich strenger umgesetzt.

Die avisierte stufenweise Kappung der zusätzlichen Direktzahlungen oberhalb einer Basisprämie von 150.000 Euro bis zur vollständigen Kappung ab einem Anspruchsbetrag von 300.000 Euro hat als solche zunächst keine systematischen Auswirkungen auf die Agrobiodiversität. Die vorgesehene Bereitstellung der gekappten Mittel für vollständig kofinanzierte Maßnahmen zur Bewältigung der neuen globalen Herausforderungen ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere wenn ein wesentlicher Teil der Mittel für Maßnahmen bereit gestellt wird, die auf die Agrobiodiversität bezogen sind. Für eine Bewertung sind derzeit jedoch noch nicht genügend Einzelheiten bekannt.

# Anhang: Spezifische Aussagen zur Biodiversität in der Mitteilung der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vom November 2010

In der Mitteilung der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der Finanzierungsperiode 2014-2020 vom November 2010<sup>33</sup> ist Biodiversität durchaus ein Thema. Insgesamt wird Biodiversität oder biologische Vielfalt in der Kommission zehnmal ausdrücklich erwähnt. In der Einleitung stellt die Kommission heraus, dass *„[d]ie aktive Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen durch die Landwirte [...] zur Bekämpfung des Biodiversitätsverlusts [...] beiträgt“* und damit auch zum Erhalt der *„Grundlage[n] für dynamische Gebiete und langfristige wirtschaftliche Rentabilität“* (S. 2). In Kapitel 2 über den bisherigen Reformpfad der GAP wird die biologische Vielfalt als eine der Forderungen der Europäer an die Agrarpolitik genannt (S. 4). In Abschnitt 3.2 über die Herausforderungen im Bereich Umwelt und Klimawandel wird die Agrobiodiversität unter den öffentlichen Gütern genannt, die durch die Land- und Forstwirtschaft erbracht werden. Im unmittelbar darauf folgenden Satz gibt die Kommission zugleich zu bedenken, dass *„viele Bewirtschaftungsweisen [...] den Verlust von Lebensräumen und biologischer Vielfalt nach sich ziehen“* (S. 6).

In Kapitel 4 über die Gründe für die Notwendigkeit einer Reform nennt die Kommission nach der Ernährungssicherheit als zweites Ziel, *„die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Luft, Biodiversität und Böden zu fördern“* (S. 6). Später betont sie, dass *„die Bekämpfung des*

*Biodiversitätsverlusts“* zu den Zielen der Europa 2020-Strategie eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums zählt (S. 7). Da die GAP zur Umsetzung der übergeordneten Strategien der EU beitragen soll, ist diese Erwähnung wichtig, um die politische Bedeutung des Biodiversitätsziels in den Reformdiskussionen abzusichern.

In Abschnitt 5 über die Ziele der zukünftigen GAP wird die Biodiversität jedoch nicht mehr explizit unter den Hauptzielen aufgeführt. Dies ist auffällig und bedauerlich, auch wenn aus dem Zusammenhang des Papiers hervorgeht, dass Agrobiodiversität zu den ökologischen öffentlichen Gütern gehört, deren *„verstärkte Bereitstellung“* gesichert werden soll, *„da viele von der Landwirtschaft für die Öffentlichkeit erbrachten Vorteile nicht über das normale Funktionieren der Märkte vergütet werden“* (Ziel 2: Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen). Im letzten Absatz von Kapitel 5 wird Biodiversität ausdrücklich als eines der Ziele genannt, die sich durch transnationale Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten besser erreichen lassen (S. 9); dadurch wird vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips eine (Teil-)Zuständigkeit der EU reklamiert.

<sup>33</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endgültig.

In Abschnitt 6.1 über die künftigen Instrumente der GAP wird die Biodiversität als eines der Ziele genannt, das durch eine bessere Verknüpfung der Maßnahmen in der ländlichen Entwicklungspolitik gefördert werden könnte (S. 13).

Bei der Skizzierung der drei Politikoptionen wird Biodiversität ausschließlich bei der Beschreibung der konservativsten Option (1) erwähnt. Diese Option beinhaltet in der ländlichen Entwicklungspolitik die „*Beibehaltung der aus dem Gesundheitscheck hervorgegangenen Orientierung* [beinhaltet], *verstärkt Mittel zur Bewältigung der mit Klimawandel, Wasser, Biodiversität und erneuerbarer Energie sowie Innovation verbundenen Herausforderungen bereitzustellen*“ (S. 16). In den anderen beiden Optionen wird Biodiversität hingegen nicht erwähnt.

## Danksagung

Die Mitglieder des Beirats danken Herrn Dr. Stefan Schröder vom Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt für wichtige Anregungen und umfassende Unterstützung bei der Abfassung dieser Stellungnahme.



## Impressum

### **Herausgeberin**

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn

Telefon +49 (0)228 6845-0

Fax +49 (0)228 6845-3444

Internet: [www.ble.de](http://www.ble.de)

E-Mail: [info@ble.de](mailto:info@ble.de)

### **Gestaltung**

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Referat 421, Pressestelle