

Röder, Norbert; Osterburg, Bernhard; Kätsch, Stephanie

Working Paper

Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013

Thünen Working Paper, No. 11

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Röder, Norbert; Osterburg, Bernhard; Kätsch, Stephanie (2013) : Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013, Thünen Working Paper, No. 11, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201311-dn052658-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88144>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013

Norbert Röder, Bernhard Osterburg, Stephanie Kätsch

Thünen Working Paper 11

Dr. Norbert Röder
Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg
M. Sc. Stephanie Kätsch
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Kontakt: Bernhard Osterburg
Fon: +49 531 596-5211
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: bernhard.osterburg@ti.bund.de

Thünen Working Paper 11

Braunschweig/Germany, im November 2013

Zusammenfassung

Der vorliegende Arbeitsbericht baut auf die Reformdebatte zur künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU mit Stand von Ende September 2013 (Ergebnisse des Trilogs zwischen EU-Kommission, Parlament und Rat) auf und nimmt die Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Agrarpolitik in den Blick. Dazu werden in Kapitel 2 die relevanten Elemente der künftigen GAP beschrieben. Dabei werden die Ergebnisse des Trilogs und ihre Bedeutung für Klimapolitiken erläutert. In Kapitel 3 werden Maßnahmenoptionen für Klimaschutz und Klimaanpassung vorgestellt, die von den Mitgliedstaaten innerhalb des erwarteten Rechtsrahmens der EU umgesetzt werden können. Abschließend werden in Kapitel 4 Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung des Klimaschutzes bei der Ausgestaltung und Umsetzung der GAP in Deutschland formuliert. Die Empfehlungen betreffen die Grünlanderhaltung, den Schutz organischer Böden und Ausgestaltungsoptionen in der zweiten Säule der GAP in den Bereichen Wirtschaftsdüngermanagement und Moorrestaurierung. Dem „schnellen Leser“ wird die Lektüre des Kapitels 4 empfohlen. Im Zusammenhang mit der GAP-Reformdebatte hat das Thünen-Institut verschiedene Publikationen und Stellungnahmen vorgelegt, auf die in dieser Stellungnahme aufgebaut wird und auf die daher verwiesen wird (vgl. die in der Einleitung, Kapitel 1, genannten Quellen).

JEL: Q18, Q23, Q24, Q54, Q58

Schlüsselwörter: Gemeinsame Agrarpolitik, EU, Klimaschutz, Greening

Summary

This working paper is based on the reform debate on the future Common Agricultural Policy (CAP) of the EU and the status reached by end of September 2013 (results of the trilogue between the European Commission, Council and European Parliament). The focus is on integration of climate protection (greenhouse gas (GHG) mitigation) and adaptation into the CAP. In chapter 2, relevant elements of the future CAP are described. Results of the trilogue and their importance for climate policies are explained. In chapter 3, options for GHG mitigation and climate adaptation are presented, which can be implemented by the Member States within the expected legal framework of the EU. Finally, in chapter 4 recommendations for a better integration of climate protection in the design and implementation of the CAP in Germany are formulated. Recommendations are related to the protection of grassland, the conservation of organic soils, and the design of measures within Pillar Two of the CAP in the area of manure management and the restoration of organic soils. For “quick readers”, the reading of chapter 4 is recommended. In the context of the CAP reform, the Thünen-Institute has published different position and working paper, on which this paper builds on (see the references listed in chapter 1).

JEL: Q18, Q23, Q24, Q54, Q58

Keywords: Common Agricultural Policy, EU, climate protection, greening

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung/Summary	i
1 Einleitung	1
2 Vorstellung der relevanten Elemente der künftigen GAP	3
2.1 Flächendefinitionen und Beihilfefähigkeit	4
2.2 Elemente der 1. Säule	5
2.2.1 Greening	7
2.2.2 Cross Compliance-Auflagen	10
2.3 Einrichtung von Beratungssystemen	10
2.4 Neue Elemente in der 2. Säule	11
2.5 Finanzierung der 2. Säule	15
3 Handlungsoptionen für Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen der neuen GAP	17
3.1 Klimaschutzmaßnahmen	17
3.1.1 Grünlanderhaltung	18
3.1.2 Erhalt des Bodenkohlenstoffs	22
3.1.3 Investive Förderung zur Flächensicherung und -entwicklung	23
3.1.4 Indirekte Landnutzungseffekte durch das Greening?	24
3.1.5 Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffüberschüsse	25
3.1.6 Förderung eines optimierten Wirtschaftsdüngermanagements sowie der gasdichten Abdeckung von Biogas-Gärrestlagern	25
3.1.7 Umweltzertifizierung	26
3.2 Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel	28
4 Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung der künftigen GAP in Deutschland in Hinblick auf den Klimaschutz	29
5 Literaturverzeichnis	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 1. Säule der GAP nach 2013	6
Tabelle 2:	Übersicht über die Vorschläge zum Greening	9
Tabelle 3:	Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 2. Säule der GAP nach 2013	16

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 29 Entwurf ELER-VO)
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlendioxid
CO ₂ -Äq.	CO ₂ -Äquivalent (Globales Erwärmungspotenzial, mit CO ₂ = 1, CH ₄ = 21, N ₂ O = 310)
DBFZ	Deutsches Biomasseforschungszentrum
DZ-VO	Direktzahlungen-Verordnung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Europäisches Parlament
ERA-Net	„European Research Area“-Netzwerk; Koordinierung nationaler und regionaler Forschungstätigkeiten in der EU
EU	Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
kg	Kilogramm
KOM	Europäische Kommission
LEADER	ELER-Fördermaßnahmen (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
Mio.	Million
N	Stickstoff
N ₂ O	Distickstoffoxid (Lachgas)
NH ₃	Ammoniak
NIR	Nationaler Inventarbericht
NN	Normal-Null (Höhe über dem Meer)
ÖVF	Ökologische Vorrangflächen
Tab.	Tabelle
THG	Treibhausgas(e)
VO	Verordnung

1 Einleitung

Die im September 2013 abgeschlossenen Trilogie zwischen Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission haben zu einer weitgehenden Einigung hinsichtlich der Ausgestaltung der Basis-Rechtsakte der EU-Agrarreform geführt. Im Herbst 2013 ist mit der formalen Annahme des Legislativpakets zur Agrarreform zu rechnen. Die derzeit verhandelten Reformvorschläge enthalten Elemente zur Integration von umwelt- und klimapolitischen Zielen in die GAP. Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Bericht die potenziellen Auswirkungen des Reformpakets und der einzelnen Maßnahmen auf den Klimaschutz und auf die Anpassung an den Klimawandel abzuschätzen.

Die folgende Stellungnahme beschreibt in Kapitel 2 die Reformelemente und hebt die für die Klimapolitik relevanten Ansatzstellen und Aspekte besonders hervor. Im Anschluss daran werden in Kapitel 3 konkrete Maßnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel beschrieben und aufgezeigt, wie die Umsetzung dieser Maßnahmen durch Ausgestaltung und Umsetzung der künftigen GAP befördert werden kann. Die Stellungnahme schließt in Kapitel 4 mit Empfehlungen zur Ausgestaltung der künftigen GAP auf EU-Ebene und zur Umsetzung in Deutschland. Im Zusammenhang mit der GAP-Reformdebatte hat das Thünen-Institut verschiedenen Publikationen und Stellungnahmen vorgelegt, auf die in dieser Stellungnahme aufgebaut wird und auf die hier verwiesen wird:

- Grajewski et al. (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 : eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011.
- Forstner et al. (2012) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013.
- Freibauer et al. (2012) Ansätze für die Definition für Gebietskulissen für den GLÖZ-Standard 7: "Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumsbruchverbots".
- Freibauer A, Osterburg B, Reiter K, Röder N (2012a) The CAP post 2013: Ineffective for mitigating climate change. EuroChoices , Band 11, Heft 3, S. 4-8.
- Isermeyer und Weingarten (2012) GAP-Reform: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012.

2 Vorstellung der relevanten Elemente der künftigen GAP

Die Europäische Kommission hat für die künftige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mehrere Ziele definiert. Diese sind eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung (Europäische Kommission, 2011a). Insbesondere soll die Ressourceneffizienz im Hinblick auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum der Landwirtschaft und ländlichen Gebiete im Einklang mit der Strategie „Europa 2020“ gesteigert werden. Ferner beabsichtigt die Kommission einen Budgetanteil von mindestens 20 % für Maßnahmen mit einem klimapolitischen Bezug vorzusehen (Europäische Kommission, 2011). Auffällig ist, dass die Kommission in den Legislativvorschlägen im Zusammenhang mit „Klimamaßnahmen“ und „Klimapolitik“ oftmals nicht zwischen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel unterscheidet. Dadurch verbleibt den Mitgliedstaaten diesbezüglich ein größerer Gestaltungsspielraum, verbunden mit einer größeren Eigenverantwortung.

Zum jetzigen Zeitpunkt erlauben die Verordnungsentwürfe eine so große Flexibilität bei ihrer Umsetzung, dass innerhalb der vorgesehenen Rechtsvorschriften auf EU-Ebene selbst eine übersichtliche Quantifizierung ihrer Wirkungen auf Politiken zum Klimaschutz bzw. zur Klimaanpassung nicht möglich ist. Aus diesem Grund werden im Folgenden die wichtigsten Punkte der Reformvorschläge mit ihrer Relevanz für den Klimaschutz bzw. die Klimaanpassung im Agrarbereich und ländlichen Raum herausgearbeitet. Die Wirkung auf klimapolitische Ziele hängt stark von der Ausgestaltung und Implementierung der Reform auf Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen ab. Überlegungen zur Ausgestaltung der Reform in Deutschland finden sich im nachfolgenden Kapitel.

Als Reformelemente mit potenzieller Relevanz für Klimapolitiken sind zu nennen:

- geänderte Definitionen zur Flächenabgrenzung
- entkoppelte Einheitszahlungen je Mitgliedstaat
- „gebundene“ Zahlungen in der 1. Säule (insbesondere Greening)
- Auflagen und Sanktionsmechanismen (Cross Compliance und Greening)
- Flexibilität zwischen den Säulen
- Budgetziele in der 2. Säule
- Kofinanzierungssätze in der 2. Säule
- Einrichtung von Beratungssystemen
- Neue Elemente in der 2. Säule

Basis der nachfolgenden Ausführungen sind die Ergebnisse der Trilogverhandlungen vom Juni 2013.

2.1 Flächendefinitionen und Beihilfefähigkeit

Wesentliche Änderungen und Erweiterungen bei den Flächendefinitionen erfolgen an drei Textstellen. Diese sind die bestehende Definition von Dauerkultur sowie von Grünland und das neue Element der ökologischen Vorrangfläche (ÖVF).

Im Gegensatz zur jetzigen Regelung wird der Begriff „**Dauerkultur**“ nicht mehr an die Erzeugung bestimmter Produkte gebunden. Als Dauerkulturen werden Flächennutzungen definiert, die nicht in die Fruchtfolge einbezogen sind, für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf den Flächen verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern (DZ-VO Art. 4 (g), Europäische Kommission, 2011a). Ausgenommen hiervon ist lediglich Dauergrünland.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sogenannte "Paludikulturen", darunter wird die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe auf stark vernässten Moorflächen verstanden, als beihilfefähige Dauerkultur anerkannt werden können. Eine Einbeziehung z. B. von Schilfröhrichten, die regelmäßig als nachwachsender Rohstoff geerntet werden, in die förderfähige Fläche würde den Abstand in der Wirtschaftlichkeit zwischen nassen Moornutzungen einerseits und einer Acker- oder Grünlandnutzung mit Entwässerung der Standorte andererseits deutlich verringern. Dadurch würden sich die Rahmenbedingungen für den Klimaschutz durch Restaurierung von Moorböden verbessern.

Allerdings muss für die Beihilfefähigkeit von Flächen eine landwirtschaftliche Nutzung vorliegen. Deshalb wird auch künftig nicht jede beliebige Vegetation, die zur Erzeugung nachwachsender Rohstoffe dient, als beihilfefähige Dauerkultur anerkannt werden. Im Falle sogenannter "Paludikulturen", darunter wird die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe auf stark vernässten Moorflächen verstanden, liegt nicht bei allen in Frage kommenden Pflanzengruppen eine EU-rechtlich anerkannte, landwirtschaftliche Nutzung vor. Dies gilt z. B. für Schilf und Binsen.

Mit Schilf und Binsen bestandene Flächen sind nicht beihilfefähig, da beide in den Zollcodegruppen 14 und 46 explizit erwähnt werden (EU/927/2012)¹. Schilf und Binsen gelten aufgrund ihrer Einordnung in diese Zollcodes als Flechtwaren und fallen somit nicht unter die Erzeugnisse des Anhang I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nur Produkte, die im Anhang I genannt sind, sind im Rahmen der GAP beihilfefähig. Dieser Ausschluss kann nur durch Änderung des Anhangs I des AEUV oder ggf. durch Änderung der Zollcode-Zuordnungen aufgehoben werden. Dass eine solche Änderung vorgenommen wird, ist unwahrscheinlich.²

¹ Die Beihilfefähigkeit von landwirtschaftlichen Kulturen wird über Zollcodegruppen definiert.

² Für Schilf könnte analog zum Vorgehen zu den Erzeugnissen von Kurzumtriebsplantagen (KUP) durch eine Mehrfachzuweisung die Beihilfefähigkeit hergestellt werden. So sind KUP (u.a. auch Weiden (*Salix spec.*)) über ihre Einordnung in die Zollcodegruppe 0602 90 41 (Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels; andere lebende Pflanzen, Forstgehölze) förderfähig, obwohl Flechtwaren (auch von Weiden) weiterhin in die Zollcodegruppen 16 und 46 eingeordnet sind und Holzprodukte zur Zollcodegruppe 44 gehören.

Für Flächen, die bisher landwirtschaftlich genutzt wurden, lässt sich unter bestimmten Bedingungen die Beihilfefähigkeit erhalten, auch wenn die Flächen nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Gemäß DZ-VO Art. 25 behalten Flächen ihre Beihilfefähigkeit unabhängig von ihrer gegenwärtigen Bewirtschaftung und Bodenbedeckung, soweit sie im Jahr 2008 beihilfefähig waren und im Rahmen der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG), der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG) oder Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) die Kriterien für die Beihilfefähigkeit nicht mehr erfüllen. Bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen verlieren somit nicht ihre Beihilfefähigkeit, auch wenn sie nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden und z. B. von Schilf bestanden sind, soweit die Wiedervernässung im Rahmen der Umsetzung der genannten Richtlinien erfolgt. Damit entfällt für Moorschutzprojekte die Kompensationszahlung für entgangene Direktzahlungen aufgrund von Nutzungsaufgabe oder -änderung.

Beim „**Dauergrünland**“ wurde die bisherige Definition erweitert und präzisiert (DZ-VO Art. 4 (h)). So können auf Dauergrünland „auch andere für die Beweidung geeignete Pflanzenarten wachsen, sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Des Weiteren besteht für die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, die Kulisse um solche Weideflächen zu erweitern, auf denen Gras und andere Grünfütterpflanzen nicht vorherrschend sind, wenn diese Flächen Bestandteil etablierter Beweidungssysteme sind.

Die Vorschläge werden in Deutschland nur zu kleineren Veränderungen in der beihilfefähigen Fläche führen. Basierend auf den Vorschlägen für die Abgrenzung der „**ökologischen Vorrangfläche**“ (DZ-VO Art. 32) könnte sich die beihilfefähige Fläche in Deutschland geringfügig vergrößern.

2.2 Elemente der 1. Säule

Die Kommission verfolgt mit ihrem Vorschlag zur 1. Säule der GAP drei Hauptziele:

1. Verringerung der Unterschiede im mittleren Niveau der Zahlungen je ha zwischen den Mitgliedstaaten
2. Angleichungen der Zahlungen innerhalb einer Region eines Mitgliedstaates (Ablösung des historischen Modells durch ein Regionalmodell)
3. Stärkung des Elements der „gebundenen“ Zahlungen (darunter eine obligate Ökologisierungskomponente (Greening)).

Aus Punkt 1 ergibt sich für die nächste Finanzperiode für Deutschland eine nationale Obergrenze von durchschnittlich 5,10 Mrd. € pro Jahr für die Zahlungen im Rahmen der 1. Säule (Tab. 1). Punkt 2 ist für Deutschland ohne praktische Relevanz, da Deutschland mit dem Jahr 2013 den Umstieg in ein Regionalmodell vollzogen hat. Punkt 3 führt zu einer deutlich größeren nationalen Entscheidungshoheit bei den Mitgliedstaaten. Während bisher nur die Umschichtung in die 2. Säule und gekoppelte Zahlungen in bestimmten Sektoren zulässig waren, erhöht sich sowohl der Verteilungsspielraum als auch die Zahl der möglichen Instrumente deutlich (vgl. Tab. 1).

Im Gegensatz zu den Maßnahmen der 2. Säule gilt für alle an Eigenschaften des Betriebes (Art. 28a, Art. 47 und Art. 34), des Betriebsleiter (Art. 36) oder der Bewirtschaftung (Art. 38) **gebundene Zahlungen** der 1. Säule nur eine einjährige Verpflichtungsperiode. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die „gebundenen“ Zahlungen und ihren maximalen Budgetanteil. Aus diesem Grunde sollte die Abwicklung einfacher und die Fehleranfälligkeit geringer sein als für vergleichbare Zahlungen in der 2. Säule. Nach dem Entwurf zum delegierten Rechtsakt (DS/EGDP/2013/4 – rev 1) ist bei freiwilligen gekoppelten Zahlungen (Art. 38) die maximale Förderfläche bzw. der maximal förderfähige Tierbestand auf den entsprechenden Höchstwert in den drei Jahren vor Einführung der Förderung begrenzt. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung könnten ähnliche Wirkungen wie bei einigen großflächig umsetzbaren, weniger anspruchsvollen Agrarumweltmaßnahmen erzielt werden, ohne das Budget der 2. Säule zu belasten. Für eine Umsetzung im Rahmen der 1. Säule bieten sich z. B. die Zahlung für benachteiligte Gebiete oder die Förderung von Beweidungsverfahren an. Im Gegensatz zum jetzigen Art. 68 (EU/73/2009) ist eine explizite Förderung für spezifische landwirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt dienen, nicht mehr möglich. Vielmehr muss im Rahmen der genannten Sektoren eine Zahlung pro Fläche oder Tier erfolgen.

Eine positive Netto-Wirkung für den Klimaschutz wird mit entsprechenden Maßnahmen nicht zwangsläufig erreicht. Für die Bewertung der Klimawirksamkeit ist eine falldifferenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung von direkten und indirekten Landnutzungsänderungen erforderlich. Eine positive Wirkung im Sinne des Klimaschutzes ist bei entsprechender Ausgestaltung insbesondere durch die Entlastung des Budgets in der 2. Säule möglich, wenn die eröffneten Spielräume in der 2. Säule für gezielte Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden. Daneben ist zu erwarten, dass sich im Vergleich zu entkoppelten Zahlungen die gebundenen Zahlungen weniger im Produktionsfaktor Boden kapitalisieren. Dies kann zur Folge haben, dass Klimaschutzmaßnahmen, die mit dem Erwerb von Flächen verbunden sind (z. B. im Moorschutz), kostengünstiger realisiert werden können.

Tabelle 1: Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 1. Säule der GAP nach 2013

Nationale Obergrenze (D) (1. Säule) (in Mrd. € p. a.)	5,10
Flexibilität zwischen den Säulen (Art.14) (max. Sätze in % des Ausgangsbudgets)	(<15%)
Gebunden Zahlungen	
Greening (Art. 29)	30%
Umverteilungsprämie (Art. 28a)	(<30%)
Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (Art. 34)	(< 5%)
Zahlung für Junglandwirte (Art. 36)	< 2%
Fakultative gekoppelte Stützung (Art. 38)	(< 8%)
	(+< 2% für Eiweißpflanzen)
Kleinerzeugerregelung (Art. 47)	< 10%

in Klammern: Implementierung für den Mitgliedstaat fakultativ

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Trilogieergebnis eröffnet die Möglichkeit bis zu 15 % des nationalen Budgets zwischen der **1. Säule und 2. Säule umzuschichten**. ***Aus Sicht des Klimaschutzes ist eine möglichst weitreichende Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule anzustreben, da von Zahlungen im Rahmen der 1. Säule keine nennenswerten Klimaschutzeffekte ausgehen. Voraussetzung für eine positive Klimaschutzwirkung ist der Einsatz der umgeschichteten Mittel für gezielte Klimaschutzmaßnahmen in der 2. Säule. Zu berücksichtigen ist, dass eine Senkung der Direktzahlungen der 1. Säule die Wirksamkeit der Cross Compliance-Regelungen verringert (vgl. Kap. 2.2.2).***

2.2.1 Greening

Mit dem Greening („Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“, DZ-VO Kap. 2) sollen die Direktzahlungen mit einer Bereitstellung von ökologischen Leistungen verbunden werden. Offenbar soll dies nicht zuletzt der Legitimation dieser Zahlungen dienen. Das Greening besteht aus drei Elementen:

- einem *Mindestmaß an Anbaudiversifizierung*
- *Grünlanderhalt auf einzelbetrieblicher Ebene*
- und der Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen

Ökologisch wirtschaftende Betriebe und Kleinerzeuger sind als green-by-definition Betriebe de-facto vom Greening ausgenommen. Ferner sind für Dauerkulturflächen keine besonderen Greening-Auflagen zu erfüllen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Auflagen im Greening. Betriebe, die an einem Umweltzertifizierungssystem teilnehmen, können sich von den Greening-Auflagen befreien lassen, wenn die Teilnahme an der Zertifizierung im Vergleich zum Greening einen äquivalenten oder höheren Betrag für Klima und Umwelt erbringt (**Äquivalenzprinzip**). Allerdings müssen die Auflagen des Zertifizierungssystems für jedes der drei Elemente des Greening (Anbaudiversifizierung, Grünerhalt, ökologische Vorrangfläche) mindestens die Umweltwirkung des Greenings erbringen. Analoges gilt für die Anrechenbarkeit von Agrar-Umweltmaßnahmen (AUM). Hier müssen die Auflagen der AUM mindestens der Greening-Auflage entsprechen und durch eine AUM muss mindestens eine Greening-Auflage vollständig abgedeckt werden. Eine Teilerfüllung einer einzelnen Greening-Auflage durch die Teilnahme an AUM ist somit nicht möglich. Aus diesen Gründen gehen wir davon aus, dass das Äquivalenzprinzip in Deutschland keine praktische Relevanz haben wird.

Aufgrund der im Vergleich zu den Vorschlägen der KOM (KOM, 2011a) höheren Schwellenwerte (Anhebung der Freigrenze von 3 auf 10 bzw. 30 AF, Ausnahmeregelung für Futterbaubetriebe, Definition von Sommerung und Winterung als zwei Kulturen) im Trilogiepapier wird sich bei der **Anbaudiversifizierung** (Art. 30 DZ-VO) der Anpassungsbedarf deutlich reduzieren. Nach ersten Abschätzungen wird der verbleibende Anpassungsbedarf in der Größenordnung von rund 127.000 ha liegen und rund 25.000 Betriebe betreffen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund

der geringen betroffenen Fläche (~1 % der Ackerfläche) keine nennenswerten Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion erfolgen (vgl. Forstner et al., 2012). Daher wird auf dieses Element nicht näher eingegangen. Diese Greening-Auflage wird kaum Auswirkungen auf den Klimaschutz haben, mit Ausnahme von potenziellen, negativen Wirkungen auf den Erhalt des Dauergrünlandes (s. Kap. 3.1.1).

Der **Erhalt des Dauergrünlandes** (Art. 31 DZ-VO) ist primär auf regionaler Ebene sicherzustellen. Die Mitgliedsstaaten können darüber hinaus auch Vorgaben auf betrieblicher Ebene machen. Die Referenzgrünlandfläche ergibt sich aus der Dauergrünlandfläche, die 2012 gemeldet wurde, zuzüglich der Dauergrünlandfläche, die 2015 neu im Landparzellen-Informationssystem (LPIS) erfasst wird. Nach dem Entwurf für den delegierten Rechtsakt zum Dauergrünlanderhalt (DS/EGDP/2013/7) besteht eine Genehmigungspflicht für die Grünlandumwandlung, wenn der Grünlandanteil um mehr als 2,5 % zurückgeht. Wie bei der Umsetzung eines reinen Regionalmodells ohne betriebliche oder flächenspezifische Komponenten ein Verstoß gegen diese regionale Greening-Auflage sanktioniert werden soll, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen. Denkbar sind rechtliche Vorkehrungen, die es den Behörden erlaubt, eine Rückumwandlung umgewandelter Grünlandflächen vorzuschreiben, sobald der regionale Grünlandanteil zu stark abgenommen hat.

Der regionale Ansatz wird um einen flächenspezifischen Grünlandschutz ergänzt. Dieser sieht obligat vor, dass für bestimmte Arten von Grünland innerhalb des NATURA 2000 Netzwerkes ein Umbruchverbot gilt. Die Kulisse, auf der ein flächenspezifisches Umbruchverbot gilt, kann durch Mitgliedsstaaten noch ergänzt werden. Der Entwurf des delegierten Rechtsaktes weicht in seiner Formulierung vom Basisrechtsakt ab. Er könnte dahingehend interpretiert werden, dass ein Umbruchverbot erstens für alle Grünlandflächen in NATURA 2000 Gebieten gelten soll und zweitens diese Kulisse um weitere Flächen zu erweitern ist. Insbesondere bei einer regionalen Umsetzung dieser Greening-Auflage besteht die Gefahr, dass Betriebe, die Grünland umbrechen wollen, diese Flächen vorübergehend in „green by definition“-Betriebe oder Betriebe ohne Direktzahlungen verschieben, für die keine Grünlanderhaltungsaufgaben gelten.

Aufgrund der Ergebnisse des Trilogies ist eine Bewertung der ökologischen Vorrangflächen zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da die Gewichtungsfaktoren für die einzelnen ÖVF-Typen fehlen. Ohne diese Gewichtungsfaktoren können weder der Flächenanspruch noch die Konsequenzen für den Klimaschutz abgeschätzt werden.

Tabelle 2: Übersicht über die Vorschläge zum Greening

Allgemeines	
max. Sanktion in % der Greening-Zahlung	ansteigend von 100% auf 125%
Green-by-Definition	Ökobetriebe, Kleinerzeuger, Dauerkulturen
Anbaudiversifizierung	
max. Anteil der flächenstärksten Kultur	75%
Grünlandumbruch	
Bezugsebene	Fläche / Betrieb / Region
Flächenspezifisches Umwandlungsverbot	Obligat: sensibles Grünland innerhalb der NATURA-2000-Kulisse (Lebensraumtypen; Habitate der Anhang Arten, Feuchtgrünland und Grünland auf organischen Böden) Fakultativ: weiteres Grünland außerhalb der NATURA-2000-Gebietskulisse insbesondere Grünland auf kohlenstoffreichen Böden
Referenzjahr	2012 + Neu-Grünland (2015)
max. Umbruch	5%
Ökologische Vorrangfläche	
Anteil in % der Acker- und Dauerkulturfläche	5% (evtl. ansteigend auf 7%)
Produktion zulässig	Zwischenfrüchte, Kurzumtriebsplantagen (ohne (Pestizid-) und Düngereinsatz), Leguminosen
Sonstiges	Kollektive Erbringung möglich
Gewichtung nach ökologischer Wertigkeit	ja
Sonstiges	(max. 2,5 – 3,5% kollektive Erbringung)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auf die Auswirkungen der Vorschläge insbesondere auf den Grünlandschutz und indirekte Landnutzungseffekte wird in Kapitel 3 eingegangen.

Durch die Einführung von Greening wird de facto zusätzlich zu Cross Compliance ein zweiter Satz an Auflagen eingeführt, den die Betriebe einhalten müssen, um Direktzahlungen zu erhalten. Allerdings gibt es bei diesen Auflagen z. T. Überschneidungen zwischen den einzelnen Bereichen. Ferner ist für Verstöße gegen die Greening-Auflagen ein von den Sanktionen im Cross Compliance System unabhängiger Sanktionsmechanismus vorgesehen. Die Sanktion soll bis zum 1,25-fachen der Greening-Komponente betragen. Wenn nicht – wie bei Cross Compliance – die gesamten Zahlungen der ersten Säule als Basis für Sanktionen herangezogen werden, verringert sich die Durchsetzungskraft der Auflagen. Betriebe mit höheren, Auflagen-bedingten Kosten könnten dann leichter auf eine Einhaltung und damit nur auf einen Teil der 1.-Säule-Zahlungen verzichten. Zudem ist in der Diskussion, dass die Sanktionen bei nur teilweiser Nichteinhaltung von Greening-Auflagen oder bei Verstoß nur gegen eine der drei Anforderungen entsprechend geringer ausfallen sollen. Dies würde einen teilweisen Ausstieg aus dem Greening zusätzlich erleichtern.

2.2.2 Cross Compliance-Auflagen

Neben den Greening-Auflagen, die im vorherigen Abschnitt dargestellt worden sind, sieht der Trilogkompromiss nur noch einen GLÖZ-Standard mit Bezug zum Klimaschutz vor. Dies ist der GLÖZ 6 „Erhalt des organischen Kohlenstoffs im Boden“. Für dessen Umsetzung ist allerdings die Beibehaltung des Verbots des Abrennens von Stoppelverbrennung ausreichend. Der im ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission enthaltene GLÖZ 7 zum einzelflächenbezogenen Umbruchverbot für Grünland in Feuchtgebieten und auf kohlenstoffreichen Böden entfällt. Inhalte dieses Standards wurden teilweise in eine flächenspezifische Greening-Auflage überführt. Im Greening ist für die Mitgliedsstaaten nur der Schutz von organischen Böden und Feuchtflächen innerhalb der NATURA 2000 Gebietskulisse obligatorisch vorgeschrieben. Zu der fachlichen Bewertung dieser Maßnahmen sei auf die entsprechenden Stellungnahmen verwiesen (Freibauer et al., 2012). Unter den EU-rechtlich festgelegten „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ bleibt die Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG weiterhin Bestandteil von Cross Compliance. Durch die damit verbundenen Kontrollen und Sanktionen wird die Durchsetzung von auch für den Klimaschutz relevanten Auflagen zur Stickstoffdüngung unterstützt.

Bei der Bewertung eines Sanktions- und Kontrollsystems ist zu berücksichtigen, dass ein **Sanktionsmechanismus** umso wirksamer ist, je geringer der Vorteil des Verstoßes, je höher die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden und je höher die mögliche Sanktion ist. Voraussetzung für die Wirksamkeit ist ferner, dass alle relevanten Betriebe und Flächen über die GAP-Förderinstrumente erreicht werden und somit den Cross Compliance- und Greening-Auflagen unterliegen. Die Absenkung des Niveaus an entkoppelten Zahlungen, sei es durch Umschichtung in die 2. Säule oder durch Einführung von gebundenen Zahlungen, führt dazu, dass die mögliche Sanktionshöhe bei Verstößen gegen die Cross Compliance-Auflagen zurückgeht. Ferner erhöhen die Greening-Auflagen für einige Betriebe die Kosten, die mit der Gewährung von Direktzahlungen verbundenen Auflagen einzuhalten.

2.3 Einrichtung von Beratungssystemen

Der landwirtschaftlichen Betriebsberatung wurde in den Vorschlägen der EU-Kommission eine besondere Bedeutung beigemessen. Im Entwurf der Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem sollten die Mitgliedstaaten unter dem Titel III verpflichtet werden, ein System zur Beratung der Begünstigten in Fragen der Bodenbewirtschaftung und Betriebsführung einzurichten, das durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Einrichtungen getragen werden kann. Das Betriebsberatungsangebot muss mindestens folgende Punkte abdecken (Art. 12 (2)): die Beratung der Landwirte zu Cross Compliance, den Auflagen der Ökologisierungskomponente, zu Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung (insbesondere im Zusammenhang mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und dem Einsatz von Pestiziden), zur nachhaltigen Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit und zu Innovationen. Dieses Pflichtprogramm kann durch die Mitgliedsstaaten um Beratungsangebote hinsichtlich Betriebsumstellung

und Einkommensdiversifizierung, Risikomanagement und Information zu den in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Auflagen an die Betriebsführung, dem Schutz der Biodiversität und des Wassers sowie zum Thema „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen“ ergänzt werden (Art. 12 (3)).

Anhang I macht nähere Angaben zum Inhalt der landwirtschaftlichen Betriebsberatung im Bereich Klimaschutz, -anpassung, sowie dem Biodiversitäts- und Wasserschutz. Unter dem Thema „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen“ wird festgelegt, dass die Beratung über die voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels, über die Treibhausgasemissionen infolge bestimmter Landbewirtschaftungsmethoden sowie über den Beitrag des Agrarsektors zur Eindämmung des Klimawandels durch verbesserte Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft, Agroforstwirtschaft und durch hofeigene Projekte für erneuerbare Energie und zur Verbesserung der Energieeffizienz informieren soll. Beratungsdienste spielen auch im Entwurf zur neuen ELER-Verordnung eine wichtige Rolle (s. nachfolgender Abschnitt 2.4). **Die Verpflichtung zur Einrichtung von Beratungssystemen ist verbunden mit den Finanzierungsmöglichkeiten über die ELER-Programme als Chance zu sehen, einen Förderschwerpunkt im Bereich Wissensvermittlung und Innovationen für mehr Ressourceneffizienz und Klimaschutz aufzubauen.**

2.4 Neue Elemente in der 2. Säule

Im Entwurf zur neuen ELER-Verordnung (Europäische Kommission, 2011c) wird der Klimaschutz in der fünften von insgesamt sechs EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums genannt. In Art. 5 wird diese Priorität wie folgt definiert:

„(5) Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- (a) Verbesserung der Effizienz der Wassernutzung in der Landwirtschaft;*
- (b) Verbesserung der Effizienz der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung;*
- (c) Erleichterung der Lieferung und Verwendung von erneuerbaren Energiequellen, von Nebenerzeugnissen, Abfällen, Rückständen und anderen Non-Food-Ausgangserzeugnissen für die Biowirtschaft;*
- (d) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen;*
- (e) Förderung der CO₂-Bindung und Erhalt der CO₂-Speicher in der Land- und Forstwirtschaft;*

Alle Prioritäten müssen den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen.“

Über die in Anhang IV für die verschiedenen Prioritäten formulierten „Ex-ante-Konditionalitäten für die Entwicklung des ländlichen Raums“ legt die EU-Kommission bestimmte Voraussetzungen für die Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum fest. Unter Priorität 5 werden für Teilziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ die folgenden Erfüllungskriterien genannt:

- 5.1 THG-Emissionen: *„Der Mitgliedstaat hat der Kommission einen Bericht über die verabschiedeten nationalen Politiken und Maßnahmen gemäß Art. 3 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG in den Jahren 2013-2020 übermittelt.“*
- 5.2 Energieeffizienz: *„Der Mitgliedstaat hat der Kommission einen Energieeffizienz-Aktionsplan, mit dem die Energiesparmaßnahmen in konkrete und kohärente Maßnahmen umgewandelt werden, gemäß Art. 14 der Richtlinie 2006/32/EG vorgelegt.“*
- 5.5 Erneuerbare Energie: *„Der Mitgliedstaat hat einen nationalen Aktionsplan für erneuerbare Energie gemäß Art. 4 der Richtlinie 2009/28/EG verabschiedet.“*

Durch die Ex-ante-Konditionalitäten werden die ELER-Programme über die Erwägungsgründe zur GAP-Reform hinaus formal mit der Strategie „Europa 2020“ verknüpft. Inwieweit die Kommission plant, den konkreten, quantifizierbaren Beitrag der ELER-Programme zu den strategischen Zielen der EU zu überprüfen, ist noch offen. In den diskutierten Vorgaben zum Monitoring und zur Evaluierung der ELER-Programme werden für die Klimaschutz-relevanten Maßnahmen anspruchsvolle, quantitative „Ergebnisindikatoren“ (result indicators) vorgeschlagen:

- Reduktion von Methan- und Lachgasemissionen durch ELER-geförderte Projekte, in Tonnen CO₂-Äquivalenten,
- Land- und Forstwirtschaftsfläche unter Managementverträgen, die zur Erhöhung der Kohlenstoffvorräte beitragen, in Hektar und Prozent der LF und (getrennt) in Hektar und Prozent der Forstfläche,
- Energieeinsparungen im Agrar- und Ernährungssektor in ELER-geförderten Projekten, in Tonnen Öläquivalenten bezogen auf ein zu definierendes Outputvolumen,
- Produzierte erneuerbare Energien in ELER-geförderten Projekten, in Tonnen Öläquivalenten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen dass die Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft einer der 16 „Wirkungsindikatoren“ (Impact indicators) zur Beurteilung der GAP (1. und 2. Säule) ist.

Die ELER-Verordnung bietet eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten für Klimaschutzmaßnahmen. Anhang V des Verordnungsentwurfs enthält eine indikative, also nicht abschließende und unverbindliche Liste der Maßnahmen mit Bedeutung für eine oder mehrere der EU-Prioritäten. Unter den Maßnahmen mit Bedeutung für mehrere EU-Prioritäten haben die folgenden besondere Potenziale für den Klimaschutz:

- Art. 16 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste

- Art. 18 Investitionen in materielle Vermögenswerte
- Art. 36 Zusammenarbeit

Nach Art. 61 ff. können operationelle Gruppen als Teil der Europäischen Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ gefördert werden. Die knüpfen an die nach Art. 36 geförderten Kooperationen und Netzwerke an und sollen eine bessere Verbindung der Forschung mit der landwirtschaftlichen Praxis sowie einen breiteren Einsatz verfügbarer Innovationsmaßnahmen gewährleisten.

In der Förderung von Beratungsdiensten nach Art. 16 sind künftig die Beratungsanbieter und nicht mehr die beratenen Unternehmen Zuwendungsempfänger. Dadurch wird die Programmabwicklung deutlich vereinfacht. Künftig sollen auch Gruppenberatungen und Berater-schulungen förderfähig sein. Die Einrichtung von Beratungsdiensten wird wie oben dargelegt über die Horizontale Verordnung verbindlich festgeschrieben.

In die Investitionsförderung gemäß Art. 18 sind unterschiedliche, produktive und nicht-produktive Investitionen zusammengefasst worden, die in der bisherigen ELER-Verordnung auf verschiedene Schwerpunkte verteilt waren. Investitionen können für den Klimaschutz eine wichtige Rolle spielen, etwa für Energieeinsparung, eine Umstellung auf erneuerbare Energien oder die Verbesserung der Wirtschaftsdüngerlagerung und -ausbringung.

Investive Maßnahmen sowie Flächenkauf oder Abgeltungen für langfristige Nutzungseinschränkungen sind wichtige Instrumente der Flächennutzungspolitik, z. B. im Rahmen von Moorrestaurierungsprojekten. Künftig wird eine Förderung von solchen flächenbezogenen Investitionen in Umweltschutzvorhaben im Rahmen von Art. 18 (1d) möglich sein. Ergänzend ist es auch bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) nach Art. 29 künftig in begründeten Fällen möglich, die Förderung nicht jährlich zu gewähren, sondern über eine Einmalzahlung den Nutzungsverzicht zu kompensieren. Ob eine im Grundbuch festgeschriebene, dauerhafte Duldung einer Flächenvernässung durch eine Einmalzahlung über Art. 29 kompensiert werden kann, ist angesichts der bisher angewendeten Rückholklausel für freiwillige AUKM noch nicht geklärt.

Über Art. 36 soll die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Akteuren mit Bezug zur Land- und Forstwirtschaft und der Nahrungsmittelkette, die Schaffung von Clustern und Netzwerken sowie die Schaffung und Tätigkeit operationeller Gruppen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ gemäß Art. 62 des ELER-VO-Entwurfs gefördert werden. Diese neue Maßnahme beinhaltet u. a. Pilotprojekte, Innovations- und Entwicklungsvorhaben. Relevante Themenfeld im Kontext dieser Studie sind u. a. „Biodiversität, Ökosystemleistungen, Bodenfunktion und nachhaltige Wassernutzung“ sowie „Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz“.

Die indikative Liste der Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme sowie für die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft enthält die folgenden, flächenbezogenen ELER-Maßnahmen:

- Art. 22 Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern
- Art. 23 Aufforstung und Anlage von Wäldern
- Art. 24 Einrichtung von Agrarforstsystemen
- Art. 26 Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme
- Art. 29 Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
- Art. 30 Ökologischer/biologischer Landbau
- Art. 31 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie
- Art. 35 Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder

Warum die Agrarumweltmaßnahmen um die Bezeichnung „Klimamaßnahme“ erweitert werden sollen, ist nicht klar ersichtlich. Agrarumweltmaßnahmen dienen bisher sehr unterschiedlichen, flächenbezogenen Zielen, etwa im Wasser-, Boden- und Naturschutz, wobei ihre Stärke in der Anpassung an regional- und flächenspezifische Ziele und Bedingungen besteht. Dabei entfalten viele Agrarumweltmaßnahmen auch für den Klimaschutz positive Wirkungen, etwa im Falle einer Verbesserung der N-Düngung. Ob AUKM im Vergleich zu anderen ELER-Maßnahmen wie Investitionshilfen, Beratung und Innovationsförderung als Instrument besonders für den Klimaschutz geeignet sind, ist allerdings kritisch zu hinterfragen.

In Hinblick auf die **Anpassung an den Klimawandel** ist auf neue ELER-Maßnahmen zum Risikomanagement (Art. 37-39) hinzuweisen. Danach können Landwirte direkt oder über Fonds auf Gegenseitigkeit für den Abschluss von Risikoversicherungen gefördert werden. Abgesichert werden sollen Risiken wirtschaftlicher Einbußen *„infolge widriger Witterungsverhältnisse und Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall“*. Damit wird die bisher in der 1. Säule über Art. 70 (2009/73/EG) mögliche Förderung von Mehrgefahrenversicherungen oder Fonds auf Gegenseitigkeit in die 2. Säule verlagert. Das Einkommensstabilisierungsinstrument nach Art. 40 soll allgemein gegen Einkommensverluste von über 30 % gegenüber dem Mittelwert der vorangegangenen drei Jahre mit Hilfe von geförderten Fonds auf Gegenseitigkeit absichern.

Investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel können über Art. 18 gefördert werden, z. B. im Bereich der Bewässerung. Art. 46 schränkt die Förderfähigkeit ein. So sind Investitionen nur dann förderfähig, wenn sie in Abhängigkeit von der ökologischen Bewertung des Gewässers zu einer *Senkung des bisherigen Wasserverbrauchs zwischen 5 bis 25 % (guter Status)*

und 50 % (sonstiger Gewässerstatus) führen. Darüber hinaus sind nach Art. 19 der Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen förderfähig. Hierunter fallen z. B. Maßnahmen des Hochwasser- und Küstenschutzes. Der ELER-Maßnahmen bieten viele weitere Möglichkeiten, Anpassungsmaßnahmen zu fördern, beispielsweise im Bodenschutz zur Vorsorge gegen die Folgen von Extremwetterereignissen (z. B. über Art. 29) oder im Forstbereich (z. B. über Art. 22, 25 und 26).

Die künftige ELER-Verordnung wird eine erweiterte Palette von Maßnahmenoptionen anbieten, Klimaschutz und Anpassung in Land- und Forstwirtschaft zu fördern. Die Kommission drängt darauf, dass diese Gestaltungsmöglichkeiten von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Dafür hat sie eine verbindliche Verknüpfung der ELER-Programme mit strategischen Zielen der EU im Bereich des Klimaschutzes geschaffen und steigende Anforderungen definiert, Zielbeiträge der Programme zum Klimaschutz zu quantifizieren. Unter den neuen Maßnahmen bieten Beratung, Wissenstransfer und die Europäische Innovationspartnerschaft interessante Anknüpfungspunkte für die Entwicklung und Umsetzung klimaschutz-relevanter Maßnahmen.

2.5 Finanzierung der 2. Säule

In der 2. Säule sind 30 % der Mittel für Maßnahmen mit Umwelt- und Klimabezug vorgesehen (Art. 65). Diese 30 % können für folgende Maßnahmen verwendet werden:

- Investitionsmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug (Art. 18),
- Forstmaßnahmen (Art. 22-27, 35),
- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (Art. 29),
- Ökologischer Landbau (Art. 30),
- NATURA 2000 Zahlungen (Art. 31),
- und Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Art. 32)

Eine pauschale Anrechnung von Maßnahmen auf das Budgetziel ist kritisch zu sehen, da z. B. der Beitrag von Maßnahmen nach Art. 27, 30 und 32 zu Klimaschutzzielen fraglich ist und der Beitrag bei Maßnahmen nach Art. 29 stark von der jeweiligen Ausgestaltung abhängt.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Kofinanzierungssätze für Maßnahmen der 2. Säule. Hinsichtlich des Gesamtbudgets ist davon auszugehen, dass für Deutschland in der nächsten Förderperiode deutlich weniger Mittel bereitstehen.

Tabelle 3: Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 2. Säule der GAP nach 2013

Nationale Finanzausstattung (D) (2.Säule) (in Mrd. € p. a.)	1,17
Flexibilität zwischen den Säulen (Art.14 DZ-VO) (max. Sätze in % des Ausgangsbudgets)	bis 15%
max. „Kofinanzierungssätze“ in der 1. Säule	
Fakultativ gekoppelte Stützung	100%
Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen	100%
max. Kofinanzierungssätze in der 2. Säule (Art. 65 ELER-VO)	
Basis	53%
Übergangsgebiete	75%
abweichende Kofinanzierungssätze für	
LEADER, Kooperationen, Wissenstransfer	80%
Teilmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug (Art. 18, 23, 24, 29, 30, 31(3, 4), 32 und 35)	75%
Bei Transfer von 1. in die 2. Säule	100%

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Für die „gebundenen“ Zahlungen aus der 1. Säule ist eine vollständige Finanzierung aus dem EU-Haushalt vorgesehen. Im Vergleich sieht das Trilog-Ergebnis einen maximalen **Kofinanzierungssatz** von 53 % in der 2. Säule für Deutschland vor. In den Übergangsgebieten liegt er bei 75 %. Höhere Sätze soll es nur für Maßnahmen im Bereich LEADER, Kooperationen und Wissenstransfer sowie Teilmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug geben. Mittel, die von der 1. in die 2. Säule transferiert werden, müssen nicht national kofinanziert werden. Für diese Mittel besteht auch keine Zweckbindung. **Die höheren Kofinanzierungs- und Beihilfesätze für Maßnahmen mit Umwelt- oder Klimabezug sind positiv zu werten, da sie für die Mitgliedstaaten und Regionen einen Anreiz bieten, verstärkt in die Bereitstellung öffentlicher Agrar-Umweltgüter zu investieren.**

3 Handlungsoptionen für Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen der neuen GAP

In diesem Kapitel werden konkrete Handlungsoptionen in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung beschrieben. Auch wenn es gewisse Überschneidungen und Synergien zwischen diesen beiden Handlungsbereichen gibt, sollte nicht vereinfachend von einer „Klimapolitik“ gesprochen werden. Dadurch werden so unterschiedliche Maßnahmen wie die Reduzierung von Stickstoffüberschüssen, Grünlandschutz und Moorrestaurierung einerseits und Küsten – und Hochwasserschutz andererseits unter dem Begriff „Klimamaßnahmen“ subsumiert. Die damit unterstellte Austausch- und Summierbarkeit ist nicht gegeben, da sowohl der Klimaschutz als auch die Anpassungen an den Klimawandel politisches Handeln erfordern. ***Klimaschutz und Klimaanpassung sollten deshalb auf allen Ebenen der Gestaltung und Umsetzung der GAP definitorisch konsequenter unterschieden werden.***

Die 2. Säule der GAP erlaubt im Vergleich zur 1. Säule einen gezielteren und damit effizienteren Einsatz der Fördermittel (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2010b; Isermeyer und Weingarten, 2012). Eine Stärkung der 2. Säule kann einerseits durch Transfers von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule erfolgen (Budgetübertragung, Übertragung nicht abgerufener Greening-Mittel). Zum anderen gibt es die Möglichkeit, Mittel der 2. Säule durch Übertragung von Maßnahmen in die 1. Säule freizustellen (fakultativ gekoppelte Stützung, z. B. für ökologischen Landbau; Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen = Ausgleichszulage). Bezüglich der Budgetverteilung innerhalb der 2. Säule geben erhöhte EU-Kofinanzierungssätze für Maßnahmen, die zu übergreifenden EU-Zielen wie dem Klimaschutz beitragen, den Mitgliedstaaten einen Anreiz, das Budget für solche Maßnahmen zu erhöhen. Eine ähnliche Wirkung hat der Mindestbudgetanteil für Maßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug. ***Die 2. Säule der GAP sollte aus Sicht des Klimaschutzes finanziell gestärkt werden. Die Flexibilität für die Mitgliedstaaten, die Finanzierung der 2. Säule zu erhöhen, sollte deshalb möglichst hoch sein und maximal genutzt werden. Voraussetzung für eine positive Klimaschutzwirkung ist der Einsatz der umgeschichteten Mittel für gezielte Klimaschutzmaßnahmen in der 2. Säule.***

3.1 Klimaschutzmaßnahmen

Die Reduzierung von Treibhausgasemissionen wird ein zentrales Ziel der neuen EU-Agrarpolitik sein. Die Integration des Klimaschutzes in die GAP ist ein konsequenter, zu begrüßender Schritt. Die Reservierung von Mitteln der Agrarpolitik für diese Herausforderung impliziert zum einen, dass im Agrar- und Forstsektor sowie bei der Entwicklung ländlicher Räume besondere Chancen für einen effizienten Klimaschutz liegen, verbunden mit einer besonderen europäischen Verantwortung für die Finanzierung und Maßnahmenumsetzung. Zum anderen liegt der Fokussierung auf agrarpolitische Fördermaßnahmen die Annahme zugrunde, dass Minderungen von Treibhausgasemissionen im Agrarsektor nach dem Gemeinlastprinzip entgolten werden sollten. Impli-

zit werden dem Agrarsektor damit Emissionsrechte übertragen, die von der Allgemeinheit "herausgekauft" werden müssen.

Da große Chancen für den Klimaschutz auch außerhalb des engeren Gestaltungsfelds der GAP bestehen, und andere Sektoren an den Kosten des Klimaschutzes zunehmend beteiligt werden, steht die neue GAP mit ihrem großen Budget unter einem hohen Rechtfertigungsdruck. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Mit Hilfe der GAP-Maßnahmen sollten wirksame Klimaschutzmaßnahmen mit gegenüber Maßnahmen in anderen Sektoren vergleichbaren THG-Vermeidungskosten umgesetzt werden.
- Die Wirkungen der GAP auf die THG-Emissionen sollten quantifiziert und bewertet werden, und zwar ausgehend von den einzelnen Maßnahmen und anschließender Aggregation zur Gesamtwirkung. Dabei sollten für den Klimaschutz positive wie auch negative Wirkungen erfasst und bewertet werden.
- Bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen sind Synergien mit anderen Umweltzielen zu nutzen und die Bereitstellung weiterer öffentlicher Güter durch die Land- und Forstwirtschaft zu fördern. Die zusätzlichen Umweltleistungen sind bei der Abschätzung der THG-Vermeidungskosten zu berücksichtigen.
- Bewährte Maßnahmen der 1. Säule im Bereich Cross Compliance (GLÖZ) und Greening sollten mittel- bis langfristig in das landwirtschaftliche Fachrecht bzw. das Umweltrecht aufgenommen werden, um langfristig und unabhängig von staatlicher Förderung abgesicherte Schutzstandards zu etablieren, z. B. für Grünland- und Moorflächen.
- Die GAP-Förderung der 2. Säule sollte zur Verbesserung der in der Praxis eingesetzten Technologien und des Managements, zur Entwicklung neuer Maßnahmenansätze und Innovationen eingesetzt werden, beispielsweise zur Erhöhung der Ressourceneffizienz.

3.1.1 Grünlanderhaltung

Der Erhalt von Dauergrünland ist eine wichtige Klimaschutzmaßnahme in der Landwirtschaft, da Dauergrünland deutlich größere Bodenkohlenstoffvorräte aufbauen kann als Ackerland unter vergleichbaren natürlichen Bedingungen (vgl. Freibauer et al., 2012). Bei Umwandlung von Grünland in Ackerfläche auf Mineralböden kommt es zu einer schnellen Freisetzung eines erheblichen Teils des akkumulierten Bodenkohlenstoffs in Form von CO₂. Bei Umwandlung von Acker- in Grünland baut sich der Bodenkohlenstoffvorrat dagegen nur sehr langsam auf („*slow in – fast out*“, Poeplau et al., 2011). Eine Kompensation von Grünlandumwandlung durch Wiederherstellung oder Neuetablierung von Grünland ist aus diesem Grund weniger wirksam für den Klimaschutz als die Erhaltung von bestehendem Dauergrünland auf Bodenkohlenstoff-reichen Böden.

Auf Moor- und Anmoorböden kommt es bei Entwässerung und intensiver Nutzung durch den Abbau des Torfkörpers über lange Zeiträume zu hohen CO₂-Freisetzungen. Auf diesen Standor-

ten ist eine Anhebung des Grundwasserspiegels die zentrale Maßnahme für den Klimaschutz. Das Dauergrünland ist auf diesen Standorten im Vergleich zu Ackerland mit einer verringerten Nutzungsintensität und einem erhöhten Grundwasserstand verbunden und führt daher meist zu geringeren Treibhausgasemissionen. Auf Moorböden ist der Grünlandschutz aber nur als erster Schritt für mehr Klimaschutz anzusehen, dem Maßnahmen zur Verringerung der Entwässerung folgen müssen.

Eine Vielzahl der vorgeschlagenen Regelungen können Auswirkungen auf den Erhalt des Dauergrünlandes haben. Diese reichen von der Definition des Dauergrünlandes über Vorschriften zu seinem Erhalt bis zu der möglichen Koppelung von Förderauflagen an den Grünlanderhalt. Relevant ist darüber hinaus die Wahl des Bezugsjahrs 2012 für die zu erhaltende Grünlandfläche sowie die Art und Weise der Sanktionierung von Verstößen gegen die Erhaltungsauflagen. Hinzuweisen ist auch auf Wechselwirkungen mit anderen Elementen der GAP-Reform, die dazu führen können, dass der angestrebte Grünlandschutz unwirksam bleibt. Zu nennen sind hier die Ausnahmen für die Einhaltung von Greening-Auflagen („green by definition“), und die Anreize für einen Grünlandumbruch, die von den beiden anderen Greening-Auflagen ausgehen. Die Erweiterung des Grünlandbegriffs auf andere Futterpflanzen und Weideland kann dazu führen, dass im Jahr 2015 mehr Flächen als Grünland registriert werden und damit auch mehr Flächen unter die 5 % Umwandlungsflexibilität fallen.

Hinsichtlich der Auflagen zum Erhalt des Dauergrünlandes ist der allgemeine Schutz des Grünlandes, der über regionale oder betriebliche Erhaltungsauflagen umgesetzt werden kann, vom Grünlandschutz innerhalb umweltpolitisch begründeter Gebietskulissen oder auf ausgewählten, schützenswerten Standorten zu unterscheiden. Während regionale und betriebliche Auflagen vor allem auf die Erhaltung des Grünlandumfangs insgesamt zielen, geht es beim standortspezifischen Schutz um die parzellenscharfe Erhaltung auf besonders schutzwürdigen Standorten. Die mit dem Ausbau der Biogasproduktion verbundene, stark gestiegene Nachfrage nach Silomais in Deutschland hat eine Grünlandumwandlung zugunsten des Maisanbaus attraktiver gemacht. Mais lässt sich auch auf feuchten Niederungs-, Moor- und Auenstandorten anbauen. Daher sind gerade die für den Klimaschutz besonders relevanten Grünlandflächen auf diesen Standorten von einer Umwandlung bedroht. Ohne zusätzlichen, standortspezifischen Schutz würde die in den GAP-Vorschlägen zum allgemeinen Grünlandschutz enthaltene Flexibilität für eine Umwandlung bis 5 % des betrieblichen Grünlands voraussichtlich eine gezielte Umwandlung gerade solcher, besonders schutzwürdiger, aber bisher de facto noch zu wenig geschützter Flächen nach sich ziehen. Auch die künftigen Möglichkeiten für einen Tausch der Grünlandflächen ("Sand gegen Moor") sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

Der Sanktionsmechanismus im Greening ist deutlich schwächer als der bisherige im Cross Compliance-System, da im Greening die Sanktionshöhe auf einen Teil der Direktzahlungen beschränkt ist (37,5 %) und nach den Vorschlägen der Kommission Vorsatz und Wiederholungstatbestände bei der Bemessung der Sanktionen eine geringere Rolle spielen sollen. Dies bedeutet, dass die Umwandlung von Grünland im Greening nicht in dem Maße, wie dies bei Cross Compliance mög-

lich ist, zu im Zeitverlauf eskalierenden Sanktionen führt. Landwirte werden daher Sanktionen im Greening leichter einkalkulieren können und eher in Kauf nehmen, wenn sich eine Grünlandumwandlung betriebswirtschaftlich lohnt.

Allgemeiner Grünlandschutz

Im Rahmen des allgemeinen Grünlandschutzes ist vorgesehen, dass die bisherige regionale Regelung im Rahmen von Cross Compliance bis Anfang 2016 weiterläuft. Danach wird sie von einer einzelbetrieblichen bzw. regionalen Regelung im Rahmen des Greenings vollständig abgelöst (Art. 31 DZ-VO). Die entsprechende Greening-Regelung besagt, dass auf regionaler oder betrieblicher Ebene die Dauergrünlandflächen um maximal 5 % abnehmen dürfen. Referenz sind die für das Jahr 2015 festgelegten Flächen, die sich aus dem Bestand im Jahr 2012 und den im Jahr 2015 neu gemeldeten Flächen ergeben. Der Entwurf lässt weiterhin eine Saldierung von umgewandelten Dauergrünlandflächen mit neu etablierten Grünlandflächen auf betrieblicher oder gar regionaler Ebene zu. Neu aktivierte Flächen sollen pauschal als Grünland eingestuft werden, für diese wird voraussichtlich ebenfalls ein Erhaltungsgebot für 95 % der Fläche gelten. Bei einer Umsetzung der Regelung auf Basis des betrieblichen Grünlandflächenumfangs und ohne Rückverfolgung der einzelnen Flächen entsteht dagegen eine größere Flexibilität, durch Aktivierung bisher nicht im Fördersystem beantragter Grünlandflächen oder Verrechnung mit neu etabliertem Grünland ackerbaulich nutzbares Grünland umzuwandeln.

Standortspezifischer Grünlandschutz

Art. 31 DZ-VO regelt auch den standortspezifischen Grünlanderhalt. Dieser sieht für bestimmte Grünlandbestände ein Umbruchverbot vor. Die Erhaltung soll sich mindestens auf umweltrelevante Grünlandbestände innerhalb der Natura-2000 Gebiete erstrecken. Zu diesen zählen neben den einschlägigen Lebensraumtypen und Habitaten der Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie auch Grünland auf Mooren und in Feuchtgebieten. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, die Kulisse der Flächen, auf denen ein flächenscharfes Umbruchverbot gilt, beliebig zu erweitern. Explizit wird in diesem Zusammenhang das Grünland auf kohlenstoffreichen Böden angesprochen. ***Angesichts der hohen Bedeutung eines standortspezifischen Grünlandschutzes auf allen kohlenstoffreichen Böden für den Klimaschutz und unter Berücksichtigung anderer umweltpolitischer Ziele sollten in Deutschland die für die Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten genutzt werden, im Rahmen der GAP einen verbindlichen, standortspezifischen Grünlandschutz auszugestalten und umzusetzen. Dieser sollte auf parzellenscharfen Gebietsabgrenzungen beruhen und ohne Ausnahmeregelungen gleichermaßen für alle Begünstigten der GAP gelten. Dies kann auch dadurch unterstützt werden, dass die Einhaltung dieser Greening-Auflagen zum Grünlandschutz zur Fördervoraussetzung für Maßnahmen der 2. Säule gemacht werden. Dazu sind entsprechende Gebietskulissen zu definieren, die alle Moor- und Anmoorböden umfassen.***

Anreiz zur Umwandlung von Dauergrünland durch die anderen Greening-Komponenten

Der Entwurf sieht für die Landwirte die Pflicht zur Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen des Greenings vor. Nach den Reformbeschlüssen ist es möglich, Dauer-

grünland im Umfang von 5 % umzuwandeln (davon voraussichtlich die ersten 2,5 % ohne Genehmigungspflicht). Für Landwirte besteht ein starker Anreiz, Dauergrünland umzuwandeln, insbesondere wenn sie keine wirtschaftliche Verwendung für den Grünlandaufwuchs haben. Erstens können sie auf den neu geschaffenen Ackerflächen ÖVF bereitstellen. Zweitens liegt ein Großteil der bestehenden Landschaftselemente in und am Grünland. Durch die gezielte Umwandlung benachbarter Grünlandflächen können diese Elemente als ÖVF angerechnet werden. Eine Abschätzung der quantitativen Relevanz dieser beiden Aspekte ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da insbesondere hinreichende Informationen zur Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen fehlen.

Auch von der Anforderung zur Anbaudiversifizierung im Ackerland geht ein Anreiz zur Grünlandumwandlung aus. In Deutschland sind Futterbaubetriebe in grünlandreichen Regionen besonders von den geplanten Auflagen zur Anbaudiversifizierung betroffen, da sie die knappe Ackerfläche vor allem für den Silomaisanbau nutzen. Eine Umwandlung von 5 % ihrer Grünlandflächen in Ackerfläche, z. B. für Feld- oder Kleegrasanbau, wäre für diese Betriebe eine günstige Möglichkeit zur Anpassung an die Auflagen. Von den gut 25.000 Betrieben, die gegenwärtig die Auflagen zur Anbaudiversifizierung nicht einhalten, könnten rund 19.000 diese Auflagen zumindest teilweise erfüllen, wenn sie einen Teil ihres Grünlands in Ackerland umwandeln. Insgesamt könnte allein die Auflage zur Anbaudiversifizierung zur Umwandlung von bis zu 66.000 ha oder 1,4 % des deutschen Dauergrünlandes führen. ***Den möglichen Fehlanreizen zur Grünlandumwandlung durch die beiden anderen Greening-Komponenten und der damit verbundenen Kohlenstofffreisetzung ist durch entsprechende EU-weite oder nationale Regelungen entgegenzuwirken. Ansatzpunkte sind ein standortspezifischer Grünlandschutz und die Implementierung von betrieblichen Regelungen zum Grünlandschutz.***

Wie die Erhaltungsverpflichtung bei Flächenübertragung zwischen Betrieben vollzogen werden soll, will die Kommission über delegierte Rechtsakte definieren. ***Zur Verhinderung von Umgestaltungstatbeständen muss die Grünlanderhaltungsverpflichtung parzellenscharf festgelegt und im Zeitverlauf im Falle von Flächenübertragungen fortgeschrieben werden. Die Freistellung von Betrieben von der Grünlanderhaltungspflicht kann Möglichkeiten eröffnen, die Grünlanderhaltung durch Flächentausch zu umgehen. Betriebe mit Erhaltungsverpflichtung könnten Dauergrünland an „Green-by-definition“-Betriebe oder an solche ohne Direktzahlungen abgeben, die diese Flächen anschließend in Ackerland umwandeln dürfen. Auch die Flexibilität, 5 % Umwandlung zuzulassen, kann angesichts dynamischer Veränderungen der Betriebsstrukturen nur durch parzellenscharfe Festlegung von Verpflichtungen und deren Weitergabe bei Flächenübertragung vollzogen werden.***

Das für Deutschland angedachte, parzellenscharfe Grünlandkataster wäre ein praktikabler Lösungsansatz. Dieser würde es erlauben, unabhängig vom betrieblichen Strukturwandel die Grünlanderhaltung zu vollziehen. Auf einzelbetrieblicher Ebene könnte die Nutzung von mindestens 95 % der Grünland-Katasterfläche als Dauergrünland vorgeschrieben und überprüft werden.

Ausgleichszulage

Die Baseline für die Berechnung Höhe der Zahlung unterscheidet sich zwischen der Ausgleichszulage und anderen flächenbezogenen Förderinstrumente des ELER (Art. 29 und Art. 31). Würden Gebiete, in denen ein flächenspezifisches Umbruchverbot nach Art. 31 DZ-VO gilt, als „Kleine Gebiete“ definiert, bestünde die Möglichkeit, diesen Bewirtschaftungsnachteil über die Ausgleichszulage zu kompensieren. Dies könnte die Akzeptanz dieses Eingriffs in die Nutzungsrechte zumindest etwas verbessern. Ein Ausgleich über Art. 31 ELER-VO ist nicht möglich, da das Greening Teil der Baseline für die Prämienkalkulation ist. ***Die im Rahmen der 1. Säule (Art. 34) diskutierte Bindung der Ausgleichszulage an historische Kulissen, ohne dass hier bestimmte Nutzungsaufgaben einzuhalten sind, ist aufgrund einer fehlenden Lenkungswirkung abzulehnen.***

3.1.2 Erhalt des Bodenkohlenstoffs

Im Rahmen des neuen obligaten GLÖZ-Standards 6 „Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden einschließlich des Verbots für das Abbrennen von Stoppelfeldern“ soll die Erhaltung der organischen Bodensubstanz sichergestellt werden. Für die Umsetzung ist ein Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern ausreichend. Dieser Standard zielt in der bisherigen Umsetzung auf die Humuserhaltung in ackerbaulich genutzten Böden. Geht man von der jetzigen Umsetzung in Deutschland aus (Fruchtfolgeauflage, Humusbilanz bzw. Bodenprobe), ist keine positive Wirkung für den Klimaschutz zu erwarten. Besonders problematisch ist, dass die derzeitige Umsetzung auf vielen Standorten für eine Bewertung von Vorratsänderungen des organischen Bodenkohlenstoffs völlig unzureichend ist. Dies gilt besonders für Standorte mit hohen Gehalten an organischer Bodensubstanz und für Grünlandumbruch. Humusabbau durch Moornutzung und Grünlandumbruch sind besonders relevant für den Klimaschutz, werden aber in der bisher geltenden Cross Compliance-Umsetzung nicht berücksichtigt.

Erfolgt die Bewertung des Bodenkohlenstoffgehalts über den aktuell unzureichenden Ansatz der Humusbilanzierung, könnte es sogar zu einer erhöhten Kohlenstofffreisetzung kommen. Die Humusbilanzierung berücksichtigt nämlich nicht die Kohlenstofffreisetzung aus der Umwandlung von Grünland zu Ackerland, bewertet aber die Anlage von Klee- bzw. Feldgras positiv. Die fehlende, negative Bewertung des Grünlandumbruchs steht in klarem Widerspruch zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen. Gleiches gilt für die Bewertung der Bewirtschaftung von Mooren und Anmooren. Eine entsprechende Korrektur bzw. Erweiterung der aktuellen Humusbilanzmethode ist aus Sicht des Klima- und Bodenschutzes unerlässlich, wenn die Humusbilanz weiterhin nur auf betrieblicher Ebene kontrolliert werden soll.

Soll über den GLÖZ 6 Bodenkohlenstoff in nennenswertem Maße erhalten werden, sollte ein Verbot der Neudrainage, Erneuerung oder Vertiefung von Drainagen in Mooren und Anmooren umgesetzt werden. Erneuerungen von Drainagen sollten unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden (keine Vertiefung bezogen auf die absolute Höhe über NN, keine Erhöhung der Entwässerungsleistung, Einführung eines Drainagementsystems zur Steuerung des Was-

serstands). Die Flächenentwässerung hängt jedoch nicht in erster Linie von Entscheidungen des Bewirtschafters ab, sondern vor allem von den Eigentümern und der überbetrieblichen Organisation der Gebietsentwässerung. Deshalb wird dieser Ansatz kritisch gesehen. Im Erosionsschutz gemäß Cross Compliance gibt es bereits ähnliche Verbindungen zwischen Landschaftszustand und betrieblichen Auflagen. In Gebieten ohne Windschutzhecken müssen die Bewirtschafter z. T. höhere Auflagen zum Schutz vor Winderosion einhalten, sie entscheiden aber nicht allein über die Landschaftsausstattung mit Windschutzhecken.

Da der standortbezogene Grünlandschutz im Rahmen des Greenings aufgrund begrenzter Sanktionsmöglichkeiten vergleichsweise schwach ausfällt, könnte ein flächenspezifischer Schutz von Grünland ggf. über GLÖZ 6 umgesetzt werden. Damit einhergehen würden höhere Sanktionen bei Grünlandumwandlung und eine entsprechend bessere Einhaltung der Schutzauflagen. Wenn über GLÖZ 6 nur ein Verbot für das Abbrennen von Stoppelfeldern verlangt wird, würde dies die Ansatzpunkte für mehr Klimaschutz deutlich einschränken.

3.1.3 Investive Förderung zur Flächensicherung und -entwicklung

Die Wiedervernässung von Mooren und die Wiederherstellung von Auen verhindert die Freisetzung hoher Treibhausgasemissionen aus kohlenstoffreichen Böden. Solche großflächigen Veränderungen der Landnutzung können nur durch ein Bündel verschiedener politischer Maßnahmen realisiert werden. Hierzu gehören die Planung, gutachterliche Untersuchungen, Flurbereinigung, AUKM, Beratung und investive Förderung in die Flächensicherung und in wasserbauliche Maßnahmen. Investitionen und weitere projektbezogene Maßnahmen für Gewässerrenaturierung und Naturschutz werden in der laufenden Förderperiode über ELER Art. 57 „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (Maßnahme 323) unter dem Stichwort „natürliches Erbe“ gefördert (vgl. Grajewski et al., 2011).

Die bisherige Bandbreite an förderfähigen Maßnahmen ist im Entwurf zur neuen ELER-VO über verschiedene Artikel verteilt. Ansatzpunkte für eine Förderung dieser Maßnahmen finden sich in Art. 18 (Investitionen in materielle Vermögenswerte, 1. (d) nichtproduktive Investitionen), in Art. 21 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten), Art. 29 (AUKM und in Art. 36 (Zusammenarbeit). Während investive Förderungen dauerhafte Änderungen der Flächennutzung absichern können, ist davon auszugehen, dass AUKM aufgrund der bisher üblichen Rückholklauseln keine dauerhaften Festlegungen des Flächenmanagements bewirken können, sondern nach Ablauf der Maßnahme eine Rückkehr zur früheren Nutzung erlauben.

Aus Sicht des Klimaschutzes sollten investive Maßnahmen insbesondere im Bereich des Moorschutzes genutzt werden.

3.1.4 Indirekte Landnutzungseffekte durch das Greening?

Die Auswirkungen des Greenings auf die landwirtschaftliche Produktion können potenziell zu indirekten Landnutzungseffekten und somit zu höheren bzw. zu einer Verlagerung von Treibhausgasemissionen führen: *„Wenn in der EU die landwirtschaftliche Produktion durch das Greening oder Maßnahmen der 2. Säule auf bestimmten Flächen unterbunden bzw. eingeschränkt wird, führt dies ceteris paribus zu steigenden Erzeugerpreisen, wovon einerseits ein Anreiz zur Steigerung der Produktion auf anderen landwirtschaftlichen Flächen innerhalb der EU und auch in anderen Weltregionen und andererseits ein Anreiz zur Einschränkung der Nachfrage ausgeht. Wie ausgeprägt diese Effekte sind, hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab.“* (Isermeyer und Weingarten, 2012, S. 25).

In diesem Zusammenhang sind die Auflagen zur Anbaudiversifizierung und die Bereitstellung von ÖVF zu nennen. Der Effekt der Auflagen zur Anbaudiversifizierung dürfte vernachlässigbar sein. Ursache hierfür ist, dass die maximalen Anteile so hoch gesetzt sind, dass kaum Betriebe betroffen sind. Selbst wenn dies einmal der Fall sein sollte, können durch Pflugtausch auf Ebene einer Gemeinde die Auflagen meist eingehalten werden. Hinzu kommt, dass die Anpassung meist in der Erhöhung des Anbauanteils einer intensiv geführten Ackerkultur mit hohem Ertragspotenzial besteht. Dadurch ergeben sich insgesamt nur geringe Rückgänge der Agrarproduktion.

Bei der Bereitstellung von ÖVF hängt der Effekt maßgeblich davon ab, ob diese durch die Hereinnahme zusätzlicher Flächen ins Fördersystem oder durch die Extensivierung bestehender Ackerflächen bereitgestellt werden. Der indirekte Landnutzungseffekt wird umso höher sein, je mehr Betriebe Flächen bereitstellen müssen, je höher der bereitzustellende Anteil ist und je geringer die Flexibilität ist, nur die ertragsschwächsten Standorte aus der Produktion zu nehmen. In Abhängigkeit von den Gewichtungskoeffizienten ist derzeit aber fraglich, ob es de-facto überhaupt zu einer zusätzlichen Bereitstellung von ÖVF kommen wird.

Das Ziel der ÖVF, die Biodiversität in Agrarlandschaften zu erhalten und zu mehren, sollte auch in Hinblick auf die Nebenwirkungen auf den Klimaschutz unter möglichst geringer Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion verfolgt werden. Prinzipiell kritisch zu sehen ist die Anerkennung von Gräben als ÖVF, da diese Anerkennung indirekt die Landwirtschaft auf Feuchtstandorten und ihre Entwässerung fördert. Die Möglichkeit, ÖVF überbetrieblich auf regionaler Ebene bereitzustellen, könnte Chancen für den Klimaschutz eröffnen, wenn es beispielsweise gelingt, in größerem Umfang Ackerflächen auf kohlenstoffreichen Böden in Grünland umzuwandeln und gleichzeitig die Anhebung des Grundwasserstandes über Maßnahmen der 2. Säule zu fördern.

Um eine hohe Effektivität der ÖVF hinsichtlich der Bereitstellung von Biodiversitätsleistungen zu gewährleisten, sollte eine inhaltliche Qualifizierung und räumliche Steuerung der Flächen z. B mit Hilfe entsprechend ausgestalteter Agrarumweltprogramme unterstützt werden.

3.1.5 Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffüberschüsse

Die Reduzierung von Stickstoffüberschüssen trägt zur Verringerung der Lachgasemissionen bei und kommt dabei auch anderen Umweltzielen wie vor allem dem Wasserschutz zu gute. Werden verringerte N-Salden durch eine Erhöhung der N-Ausnutzung und bei sonst kaum veränderter landwirtschaftlicher Produktivität erreicht, werden keine indirekten Landnutzungsänderungen und andere unerwünschte, indirekte Effekte ausgelöst. Durch die Einsparung von N-Mineraldünger nehmen zudem die Emissionen aus der Düngerherstellung ab. Diese können der Landwirtschaft als Abnehmer dieser Vorleistung zugeschrieben werden. Trotz der hohen Bedeutung der N-Belastungen für Klima- und Wasserschutzziele enthalten die Legislativvorschläge im Bereich des Greening keine konkreten Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffüberschüsse. Cross Compliance bietet dagegen mit der Nitratrichtlinie als eine der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ die Möglichkeit, den Vollzug der rechtlichen Anforderungen an die N-Düngung zu unterstützen. Darüber hinaus kann eine Optimierung der N-Düngung in der 2. Säule beispielsweise über freiwillige AUKM, Beratung und Zusammenarbeit gefördert werden. Zu diesem Ziel können auch die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen im Bereich Wirtschaftsdüngermanagement und Umweltzertifizierung beitragen. ***Die Möglichkeiten innerhalb der GAP, durch Cross Compliance und Förderungen in der 2. Säule die landwirtschaftlichen Stickstoffüberschüsse zu reduzieren, sollten systematisch ausgeschöpft werden. Dabei sollten Synergien mit dem Wasserschutz genutzt werden, beispielsweise durch prioritäre Umsetzung von Maßnahmen in Zielgebieten der Wasserrahmenrichtlinie.***

3.1.6 Förderung eines optimierten Wirtschaftsdüngermanagements sowie der gasdichten Abdeckung von Biogas-Gärrestlagern

Die Optimierung des Wirtschaftsdüngermanagements, also der Lagerung und Ausbringung von tierischen Ausscheidungen und Gärresten sowie deren gezielter Einsatz als Düngemittel, tragen zur Erhöhung der Stickstoffausnutzung und damit zur Verringerung der Lachgasemissionen bei. Darüber hinaus werden auch Nitratauswaschungen und Ammoniakemissionen vermindert, die eine Quelle indirekter Lachgasemissionen sind. Mögliche Maßnahmen sind die Erweiterung der Lagerkapazitäten für flüssige Wirtschaftsdünger, die Abdeckung von Lagerstätten mit hohen Ammoniakemissionen (z. B. Schweinegülle), die Einführung von verbesserter, emissionsarmer Gülleausbringungstechnik, die derzeit vor allem noch auf den Grünlandflächen fehlt, und die Etablierung von Ausbringungsgemeinschaften. Diese können durch überbetriebliche Kooperation für eine optimierte Verteilung auf die verfügbaren Flächen, den Einsatz bester Technik und eine sofortige Einarbeitung nach Ausbringung sorgen. Betriebsgemeinschaften können auch das Aufkommen von Gülle, Mist und landwirtschaftlichen Abfällen bündeln, deren Verwertung in Biogasanlagen und die anschließende Ausbringung organisieren.

Die gasdichte Abdeckung von Gärrestlagern gewährleistet, dass es nach der Biogasproduktion nicht zu hohen Methanemissionen aus den biologisch noch aktiven Rückständen kommt. Methanverluste aus Leckagen und aus dem Gärrestlager können die Klimabilanz dieser erneuerba-

ren Energie so negativ beeinflussen, dass der Beitrag zum Klimaschutz in Frage zu stellen ist. Derzeit gibt es noch viele Biogasanlagen mit offenen Gärrestlagern. Eine gasdichte Abdeckung des Gärrestlagers wurde erstmalig im EEG 2009 gefordert, allerdings nur für neu in Betrieb genommene, nach BImSchG genehmigungspflichtige Biogasanlagen. Die Betreiberbefragung des Deutschen Biomasse-Forschungszentrums (DBFZ) ergab für das Jahr 2010, dass lediglich 37 % aller Betreiber über ein gasdichtes Gärrestlager verfügen. Die im Jahr 2009 neu eingeführte Genehmigungspflicht hat dazu geführt, dass 55 % Neuanlagen nach EEG 2009 über gasdichte Gärrestlager aufweisen (Liebetrau et al., 2011). Demnach fehlt für einen großen Teil aller deutschen Biogasanlagen ein gasdichtes Gärrestlager. Ein weiterer, für die Klimabilanz der Biogasproduktion sensibler Punkt ist die Verwertung der Gärreste als Düngemittel, insbesondere in Hinblick auf den Stickstoff. Eine schlechte Verwertung der Gärreste zieht hohe N-Bilanzüberschüsse und damit auch hohe Lachgasemissionen nach sich.

Im Rahmen der GAP können in den genannten Bereichen Investitionsförderung, AUKM und Zusammenarbeit dazu beitragen, den Stand der Technik und des Managements zu verbessern. Dabei können erhebliche Beiträge zum Klimaschutz realisiert werden, insbesondere durch gasdichte Abdeckung von Gärrestlagern und durch Erhöhung des Einsatzes von tierischen Wirtschaftsdüngern in der Biogasproduktion. Eine Förderung sollte aber nicht als freiwilliges, langfristiges Angebot konzipiert werden, sondern als Anpassungsförderung an weiterentwickelte, künftig greifende gesetzliche Anforderungen.

3.1.7 Umweltzertifizierung

Betriebe, die an einer anerkannten Umweltzertifizierung teilnehmen, sind von den Greening-Auflagen freizustellen, wie dies auch für Betriebe des ökologischen Landbaus vorgesehen ist. Ob diese Freistellung möglich ist, entscheidet der einzelne Mitgliedsstaat. Sie gilt nur, wenn die Teilnahme an der Zertifizierung im Vergleich zum Greening gleiche oder bessere Umweltwirkungen garantieren soll (sog. Äquivalenzprinzip). Attraktiv ist eine Teilnahme an Umweltzertifizierungen nur dann für landwirtschaftliche Betriebe, wenn sie aufgrund der Teilnahme nicht alle Greening-Auflagen vollständig einhalten müssen. Wie eine vergleichbare Umweltwirkung nachgewiesen werden kann, die durch alternative Maßnahmen erreicht werden, ist noch unklar. Gerade bei der Grünlanderhaltung ist eine vollständige Freistellung von den Erhaltungsaufgaben im Greening in Frage zu stellen. Zum einen erschweren solche Ausnahmen den Vollzug, zum anderen ist zu fragen, welche alternativen Auflagen eine Erlaubnis zur umfassenden Grünlandumwandlung rechtfertigen können.

Eine Umweltzertifizierung würde nur dann zu einer attraktiven Alternative zu den Greening-Auflagen, wenn sie eine flexiblere Wahl der Maßnahmen erlaubt und ggf. bei der Bewertung des Äquivalenzprinzips auch eine Substituierbarkeit zwischen verschiedenen Umweltwirkungen ermöglicht. Beispielsweise könnten bei Verzicht auf die Bereitstellung von ökologischen Ausgleichsflächen auf Ackerflächen entsprechend höhere Leistungen z. B. auf Grünlandflächen verlangt werden. Bestehende betriebliche Auditansätze betrachten eine große Breite von umweltrelevanten

ten Aspekten der Agrarproduktion und beziehen z. B. Energie- und Nährstoffbilanzen ein. Das Greening ist dagegen auf wenige, flächenbezogene und daher mit Hilfe des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems überprüfbare Kriterien begrenzt. Ein Umweltaudit nach dem Äquivalenzprinzip würde also auf wenige Inhalte begrenzt, und viele Bestandteile sonst üblicher Auditansätze würden entfallen, oder eine Teilnahme würde aufgrund der größeren inhaltlichen Breite für die Mehrheit der Betriebe unattraktiv.

Eine Studie über bestehende Zertifizierungsansätze in Frankreich, Irland, den Niederlanden, Polen und Spanien hat gezeigt, dass eine Umweltzertifizierung als Ersatz für das Greening zu höherer Komplexität und höheren Verwaltungskosten führen würde (European Environmental Bureau and Birdlife International, 2013). Ähnliche Wirkungen wie durch die Greening-Auflagen sind den Autoren der Studie zufolge eher von Agrarumweltmaßnahmen als von Zertifizierungssystemen zu erwarten. Bestehende Zertifizierungssysteme sind sehr heterogen und decken meist nur einzelne, durch das Greening adressierte Umweltaspekte ab.

Angesichts der Unsicherheit, wie das Äquivalenzprinzip im Einzelnen umgesetzt werden wird, den zumindest in der Anfangsphase vermutlich erhöhten Transaktionskosten durch Einbeziehung privater Zertifizierer, den Anlastungsrisiken und der zu erwartenden, geringen Teilnehmerzahl sollte von einem Zertifizierungsansatz, der als Alternative zum Greening umgesetzt wird, abgesehen werden.

Ein standardisiertes und auf wenige Inhalte reduziertes Zertifizierungssystem in der 1. Säule läuft Gefahr, der Grundidee der Umweltaudits als einem freiwilligen und flexiblen Instrument zur Verbesserung des betrieblichen Managements zu schaden. ***Große Chancen sind dagegen mit dem Aufbau von Auditansätzen in der 2. Säule verbunden, die über Beratung und AUKM gefördert und mit Maßnahmen der Zusammenarbeit und der Europäischen Innovationsinitiative verknüpft werden können. Diese Ansätze sollten nicht mit dem Greening vermischt werden, und mit einer Teilnahme sollte keine Freistellung von den Greening-Auflagen einhergehen.*** Gerade bezüglich der Grünlanderhaltung ist eine einzelbetriebliche Aufhebung der Auflagen kritisch zu sehen.

Fraglich ist auch der Nutzen des zweiten Teils des Äquivalenzprinzips, nämlich der Anrechenbarkeit von AUKM, für den Landwirt. AUKM sind nur genau dann äquivalent zur Greening-Auflage, wenn sie eine Greening-Auflage vollständig ersetzen und über das im Greening vorgeschriebene Schutzniveau hinausgehen. So kann beispielsweise mit einer AUKM über eine viergliedrige Fruchtfolge und maximalen Anteilen der Glieder von unter 75 % die Auflage zur Kulturarten-diversität abgegolten werden. Da der Landwirt aber mit der Teilnahme an der AUKM die Greening-Auflage ohnehin einhält, stellt sich die Frage, warum er diese anrechnen lassen sollte.

3.2 Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel

In Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel sind zwei Bereiche zu unterscheiden: Risikoausgleich im Schadensfall und Anpassungsmaßnahmen zur Risikovorsorge und Schadensvermeidung. Im Rahmen eines Risikoausgleichs können durch den Klimawandel bedingte Einkommensausfälle der Landwirtschaft durch die Förderung von Mehrgefahrenversicherungen oder durch Katastrophenhilfe ausgeglichen werden. Diesbezügliche Förderungen zur Einkommens- und Marktstabilisierung gehören eigentlich in die 1. Säule der GAP, wo staatliche Ad-hoc-Katastrophenhilfe bisher auch angesiedelt war. Die Verlagerung dieser Instrumente in die 2. Säule (ELER-VO Art. 37-41) ist aus politiksystematischen Gründen abzulehnen. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit Katastrophenhilfe, Fonds- und Versicherungslösungen und der Rolle staatlicher Stützungen im Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft findet sich im diesbezüglichen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (2011a). Eine Analyse des Einkommensstabilisierungsinstruments nach ELER-VO Art. 40 ist im Bericht von Forstner et al. (2012, Kap. 9) enthalten.

Für die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen sind in erster Linie die einzelnen Unternehmen verantwortlich (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2011a), die auch den Nutzen aus der Anpassung realisieren. Die Landwirtschaft und hier besonders der Ackerbau können sich durch jährliche Änderungen im Anbauprogramm und die Auswahl geeigneter Kultursorten an veränderte klimatische Bedingungen anpassen. Der Staat sollte sich auf die Informationsverbreitung zu Klimawandel und Anpassungsmöglichkeiten konzentrieren. Darüber hinaus können Infrastrukturmaßnahmen z. B. im Bereich der Bewässerung und vorbeugende Maßnahmen, etwa für mehr Erosionsschutz, zur Anpassung der waldbaulichen Strukturen und im Hochwassermanagement, unterstützt werden. Dafür bietet die ELER-VO verschiedene Ansatzstellen, die entsprechend genutzt werden sollten. Ein staatlich gestützter Ausbau der Bewässerungsinfrastruktur sollte einer vorherigen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen und mit den Managementplänen gemäß Wasser Rahmenrichtlinie abgestimmt werden, in denen die Verwendung des regionalen Wasseraufkommens geregelt wird. Im Hochwassermanagement können Synergien mit dem Schutz von Auen und Mooren genutzt werden, die auch für den Klimaschutz relevant sind.

4 Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung der künftigen GAP in Deutschland in Hinblick auf den Klimaschutz

In diesem Kapitel werden zu den wichtigsten Aspekten der GAP-Reform Empfehlungen aus Sicht des Klimaschutzes vorgestellt. Dabei steht die Umsetzung in Deutschland, insbesondere auf Bundesebene, im Mittelpunkt. Die Empfehlungen beziehen sich auf den in Kapitel 2 und 3 beschriebenen Rechtsrahmen für die künftige GAP und die darauf aufbauenden, konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten. Die aktuelle politische Diskussion zur GAP ist noch nicht abgeschlossen, insbesondere fehlen noch die für viele Details der Umsetzung entscheidenden Durchführungsverordnungen. Daher sind die Empfehlungen als vorläufig zu betrachten. Grundsätzliche Fragen zur künftigen Ausrichtung der Agrarpolitik werden hier nicht thematisiert, sie finden sich z. B. in den Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (2010b, 2011b) zur GAP-Reform.

Eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland wird sein, einen möglichst einheitlichen nationalen Rahmen für die Ausgestaltung der 1. Säule und der Finanzierungsmechanismen für die 2. Säule aufrecht zu erhalten. Die künftige "Gemeinsame" Agrarpolitik der EU wird so viele Ausgestaltungsmöglichkeiten bieten, dass die Wirksamkeit der Instrumente z. B. für den Klimaschutz nicht zuletzt von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten und Regionen abhängt. Diese tragen im Sinne der subsidiären Implementierung der GAP letztlich die Verantwortung für eine erfolgreiche Umsetzung. Angesichts dieses Menuansatzes kann von einer "1 : 1-Umsetzung" der Vorgaben der EU systembedingt nicht die Rede sein. Im Folgenden werden nationale Ausgestaltungsmöglichkeiten beschrieben:

- Bei der Umsetzung des Greening sollten weitere Verluste schützenswerter Grünlandflächen verhindert werden. Dazu sollte die Grünlandreferenzfläche in Deutschland auf Basis des Jahres 2012 parzellenscharf festgelegt und möglichst ohne Freistellung von Betrieben (ohne Möglichkeiten des Flächentauschs) umgesetzt werden.
- Zusätzlich sollte ein standortspezifischer Grünlandschutz umgesetzt werden. Die zu schützenden Grünlandflächen sollten in einem bundesweit abgestimmten Verfahren kartographisch festgelegt werden und kohlenstoffreiche Böden, anderes grundwassernahes und staunasses Feuchtgrünland sowie Überschwemmungsflächen einbeziehen.
- Kontraproduktive Effekte, die von den anderen Greening-Komponenten auf den Grünlandschutz ausgehen können, sollten soweit möglich begrenzt werden.
- Die Greening-Auflagen zu ökologischen Vorrangflächen sollten aus Sicht des Klimaschutzes die dabei im Vordergrund stehenden Ziele der Biodiversitätserhaltung möglichst "flächensparend" erreichen. Daraus folgt, dass die naturschutzfachliche Qualität der ÖVF möglichst hoch sein sollte, oder dass (ggf. auf einem Teil der Flächen) Naturschutz-konforme Landwirtschaftsproduktion erlaubt werden sollte. Weiterhin sollte eine überbetriebliche Umsetzung unterstützt werden. Hierzu ist eine Flankierung mit Agrarumweltmaßnahmen zur inhaltlichen und räumlichen Steuerung dringend geboten.

- Im Rahmen von Cross Compliance sollte unter den Anforderungen zur Nitratrichtlinie auch die Höhe der N-Bilanzüberschüsse überprüft werden. Dies ist bisher nicht der Fall. Für Mooreböden sollte ein Verbot der Neuanlage von Drainagen und Entwässerungsgräben über GLÖZ-Standard 6 “Erhalt der organischen Substanz im Boden” erwogen werden. Unter diesem GLÖZ-Standard könnte auch ein wirksamerer, einzelflächenbezogener Schutz von Grünlandflächen umgesetzt werden.
- Stärkung der 2. Säule durch Nutzung aller Möglichkeiten, Finanzmittel aus der 1. in die 2. Säule zu transferieren, und standardisierte Maßnahmen in der 1. Säule umzusetzen. Gerade für die Ausgestaltung eines ambitionierten Moorschutzprogrammes und die Aufwertung der ökologischen Vorrangflächen würden Mittel in erheblichem Umfang gebunden werden.
- Im Rahmen der 2. Säule sollte der Bund durch die folgenden Schritte eine stärkere Klimaschutzpolitische Fundierung der Programme der Länder unterstützen:
 - Überprüfung und Erweiterung der über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” vom Bund kofinanzierten Maßnahmen in Hinblick auf den Klimaschutz. Dabei sollten alle Maßnahmenoptionen und nicht nur die “Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen” nach Art. 29 der neuen ELER-VO berücksichtigt werden. Maßnahmen mit potenziell negativen Auswirkungen auf den Klimaschutz sollten kritisch analysiert, verändert oder gestrichen werden.
 - Der Bund sollte den Nachweis und die Quantifizierung der THG-Emissionsminderung von ELER-Maßnahmen unterstützen, um zu einer bundesweit abgestimmten Bewertung von ELER-Maßnahmen zu gelangen, die zum Klimaschutz beitragen.
 - Auflegen eines Bundesprogramms zur Modernisierung des Wirtschaftsdünger-managements, verbunden mit erhöhten Kofinanzierungssätzen des Bundes: Förderung von Maschineninvestitionen in emissionsarme Gülleausbringungstechnik (wegen der Gefahr der Übermechanisierung vorzugsweise an Maschinengemeinschaften; Schwerpunkt sollte das Grünland sein, da in Futterbaubetrieben verbesserte Technik bisher kaum eingesetzt wird), Förderung überbetrieblicher Kooperationen für die Verwertung von Gülle in Biogasanlagen und die optimierte Ausbringung, sowie Investitionen zur Erweiterung von Güllelagerkapazitäten und zur Abdeckung von Lagern (Schwerpunkt: Schweingülle, soweit keine Verwertung in Biogasanlagen möglich; sonst siehe nächster Punkt). Die Förderung sollte der Anpassung an neue Standards dienen und ist daher zeitlich zu begrenzen, ggf. auch degressiv auszugestalten. Voraussetzung für ein solches Programm ist die Festlegung neuer Anforderungen an die Gülleausbringungstechnik, zu Lagerdauer und Sperrfristen im Fachrecht, wie sie z. Z. im Rahmen der Novelle der Düngeverordnung diskutiert werden.
 - Auflegen eines Bundesprogramms zur zeitnahen, gasdichten Abdeckung von Gärrestlagern, verbunden mit erhöhten Kofinanzierungssätzen des Bundes: Auch diese Förderung sollte zeitlich befristet werden und der Anpassung an neue, zu beschließende Standards im Rahmen des Bundesimmissionsschutzrechts dienen. Erhöhte Kofinanzierungssätze sollten ggf. nur Bundesländern angeboten werden, die ein Programm zur schnellen und

vollständigen “klimaschutzpolitischen Sanierung” des Biogasanlagenbestandes vorlegen. Eine Fördervoraussetzung wäre die regelmäßige Überprüfung der Anlagen auf versteckte Methanleckagen. Um auch gewerbliche Biogasanlagenbetreiber in den Kreis der Begünstigten einzubeziehen, sollte diese Maßnahme über ELER-VO Art. 18(d) (nichtproduktive Investitionen) gefördert werden.

- Unterstützung der Länder beim Aufbau von Innovations-Netzwerken im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft in Verbindung mit Art. 16 (Beratung) und Art. 36 (Zusammenarbeit). Aktivitäten zum Klimaschutz könnten z. B. im Bereich der Beratung zur Verbesserung der Ressourceneffizienz (z. B. in den Bereichen Energie, Düngung, Fütterung), zu klimaschutzfreundlicher Moornutzung oder zur klimaschutzoptimierten Biogasproduktion gefördert werden. Viele Länder planen eine Förderung der Betriebsberatung zum Ressourcen- und Klimaschutz. Die Erfahrungen aus diesen Anstrengungen könnten gebündelt und für die Entwicklung eines Umweltaudits genutzt werden. Zur Europäischen Innovationspartnerschaft gehört auch eine Verknüpfung von Praxis und Beratung mit der Forschung. Dazu sollte die Kooperationen mit anderen EU-Regionen durch Institutionen auf der Bundesebene vermittelt und die Verknüpfung mit Forschungsprojekten unterstützt werden. Geeignet wären hierfür ggf. auch ERA-Net-Projekte.
- Auflegen eines Bundesprogramms zum Moorschutz, über das ausgewählte, innovative Projekte zur Moorrestaurierung und “nassen Nutzung” von Moorflächen unterstützt werden. Dieses Programm könnte gemeinsam vom Agrar- und Umweltressort aufgelegt werden und ggf. aus Mitteln der Emissionszertifikateversteigerung (mit-)finanziert werden.

5 Literaturverzeichnis

- AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union): Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).
- EU/927/2012: Durchführungsverordnung (EU) Nr.927 / 2012 der Kommission vom 9. Oktober 2012 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EWG) Nr.2658 / 87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif.
- Europäische Kommission (2011) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Haushalt für "Europe 2020" - Teil II: Politikbereiche im Überblick, KOM (2011) 500 endgültig. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_de.pdf. Brüssel, 29.6.2011.
- Europäische Kommission (2011a) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (2011) 625 endgültig. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf. Brüssel, 19.10.2011.
- Europäische Kommission (2011b) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0628:FIN:DE:PDF>. Stand 10.11.2011
- Europäische Kommission (2011c) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM(2011) 627 endgültig/2. Stand 19.10.2011.
- Europäische Kommission (2011d) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung „Einheitliche GMO“). URL: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_de.pdf, Brüssel, 19.10.2011.
- DS/EGDP/2013/7 (Europäische Kommission) (2013): DELEGATED ACT FOR DIRECT PAYMENTS Legal draft of the Articles related to the payment for agricultural practises beneficial for the climate and the environment (crop diversification – permanent grassland).
- DS/EGDP/2013/4 – rev 1 (Europäische Kommission) (2013): DELEGATED ACT FOR DIRECT PAYMENTS Legal draft of the Articles related to the voluntary coupled support.
- European Environmental Bureau, Birdlife International (2013) Briefing on IEEP study: Equivalence of Certification Schemes and agri-environment measures with the Commission's greening proposals for the new Common Agricultural Policy (CAP).
- Forstner B, Deblitz C, Kleinhanß W, Nieberg H, Offermann F, Röder N, Salamon P, Sanders J, Weingarten P (2012) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Braunschweig: vTI, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04 Forstner et al., 2012

- Freibauer A, Osterburg B, Reiter K, Röder N (2012a) The CAP post 2013: Ineffective for mitigating climate change. *EuroChoices*, Band 11, Heft 3, S. 4-8.
- Freibauer A, Röder N, Tiemeyer B (2012) Ansätze für die Definition für Gebietskulissen für den GLÖZ-Standard 7: "Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots". Braunschweig: vTI, Arbeitsberichte aus dem vTI-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung 2012/10.
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Bormann K, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Kleinhanß W, Nitsch H, Osterburg B, Plankl R, Raue P, Reiter K, Röder N, Sander A, Schmidt TG, Tietz A, Weingarten P (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 : eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig: vTI, 135 p, Arbeitsber vTI-Agrarökonomie 2011/08
- Isermeyer F, Weingarten P (2012) GAP-Reform: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012. Thünen-Institut, Braunschweig, 10. Oktober 2012.
- Liebetrau J, Daniel-Gromke J, Oehmichen K, Weiland P, Friehe J, Clemens J, Hafermann C (2011) Emissionsanalyse und Quantifizierung von Stoffflüssen durch Biogasanlagen im Hinblick auf die ökologische Bewertung der landwirtschaftlichen Biogasgewinnung und Inventarisierung der deutschen Landwirtschaft (FKZ: 22023606). Deutsches BiomasseForschungsZentrum, Johann Heinrich von Thünen-Institut, gewitra.
- Poeplau C, Don A, Vesterdal L, Leifeld J, Van Wesemael B, Schumacher J, Gensior A (2011) Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in the temperate zone - carbon response functions as a model approach. *Global Change Biology* (17): 2415-2427.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2010a) Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. verabschiedet im April 2010.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2010b) EU-Agrarpolitik nach 2013 - Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Gutachten des Beirats für Agrarpolitik, verabschiedet im Mai 2010.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011a) Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft – Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken" Stellungnahme, April 2011.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011b) Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik vom 20. Januar 2011.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Röder N, Osterburg B, Kätsch S (2013) Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 40 p, Thünen Working Paper 11

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 11

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@ti.bund.de
www.ti.bund.de

DOI:10.3220/WP_11_2013
urn:nbn:de:gbv:253-201311-dn052658-7

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Röder N, Osterburg B, Kätsch S (2013) Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 40 p, Thünen Working Paper 11

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 11

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@ti.bund.de
www.ti.bund.de

DOI:10.3220/WP_11_2013
urn:nbn:de:gbv:253-201311-dn052658-7