

**Für eine zeitgemäße
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)**

Stellungnahme

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Die anstehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	4
2 Die Positionierung des Sachverständigenrates für Umweltfragen: Zahlungen nur für öffentliche Leistungen	6
2.1 Ziele des Umwelt- und Naturschutzes	6
2.2 Aufbau eines Honorierungssystems für öffentliche Güter aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung	7
2.3 Finanzierung des Honorierungssystems	9
2.4 Fazit	9
3 Begründung	10
3.1 Die heutige Landwirtschaft hat in vielen Regionen negative Auswirkungen auf Umwelt und Natur	10
3.2 Zahlungen an die Landwirtschaft sollten Leistungen für die Allgemeinheit honorieren	12
3.3 Für die Honorierung der positiven externen Effekte der Landwirtschaft bietet sich eine Kombination von drei Instrumenten an	15
3.3.1 Für den Umweltschutz in der Fläche: die ökologische Grundprämie	15
3.3.2 Für punktuellen Umweltschutz: Agrarumweltmaßnahmen	17
3.3.3 Für die Erhaltung von Kulturlandschaften: Landschaftspflegemittel	18
3.4 Die Vorschläge korrespondieren mit Vorgaben der WTO	18
3.5 Die finanziellen Maßnahmen müssen mit einer stärkeren Durchsetzung des Ordnungsrechts flankiert werden	19
3.6 Diese Strategie schafft neue Einkommensmöglichkeiten auch für kleinere landwirtschaftliche Betriebe	20
Abkürzungsverzeichnis	22
Literaturverzeichnis	23

Zusammenfassung

Die europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) steht vor einer wichtigen Weichenstellung für ihre längerfristige Gestaltung nach 2013. Anlass dafür sind sowohl die Verhandlungen für die neue Finanzperiode 2014 bis 2020, als auch das Auslaufen der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO) zum Ende des Jahres 2013.

Der Klimawandel und der Verlust an Biodiversität sind die beiden zentralen Umweltprobleme des 21. Jahrhunderts. Die Landwirtschaft, die in den vergangenen Jahrhunderten zur Erhaltung und zur Schaffung neuer Lebensräume für viele Arten beigetragen hat, ist durch ihre Intensivierung und Industrialisierung zu einem der Hauptfaktoren der Gefährdung von Biodiversität in Deutschland, Europa aber auch weltweit geworden. Zum Klimawandel trägt die Landwirtschaft mit nicht unerheblichen Mengen an Lachgas- und Methanemissionen bei. Insgesamt sind Landnutzungen und Landnutzungsänderungen in erheblichem Maße klimarelevant.

Die landwirtschaftliche Flächennutzung wird auch in Zukunft einen erheblichen Einfluss auf Klima und Biodiversität haben. Daher muss die bisherige GAP zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik weiterentwickelt werden, indem die Verteilung von finanziellen Mitteln eng an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt wird. Das wichtigste öffentliche Gut, das von der Landwirtschaft bereitgestellt werden muss, ist der „Natur- und Umweltschutz“. Dabei stellt nach Ansicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) nicht jede landwirtschaftliche Praxis per se öffentliche Güter bereit. Gerade in ökonomisch durchrationalisierten landwirtschaftlichen Betrieben ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern mit (Opportunitäts-)Kosten verbunden. Nur Betriebe, die diese Kosten auf sich nehmen, sollen auch dafür entlohnt werden. Eine solche Umorientierung der Mittel der GAP ist Voraussetzung dafür, dass die Landwirtschaft einen stärker positiven Beitrag zum Schutz von Natur und Umwelt leisten kann.

Daher schlägt der SRU ein Leitbild für die Landwirtschaft vor, das über die reine Produktion von Lebensmitteln und die Gewährleistung von Versorgungssicherheit hinausgeht. Dadurch soll erreicht werden, dass die Bewirtschaftung der Landschaft verstärkt mit der Wiederherstellung und Sicherung der positiven externen Effekte sowie der Verringerung negativer externer Effekte verbunden ist. Der SRU sieht hier vordringlichen Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Die Erfüllung von Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes auch in den intensiv genutzten Hohertragsstandorten,
- die Erhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Produktion mit ihren positiven Effekten für die Artenvielfalt und die abiotischen Ressourcen,
- die Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken auf eben wegen dieser Praktiken naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht sind.

Zukünftig muss die GAP so umgestaltet werden, dass sie diesen Zielen gerecht wird. Der SRU schlägt dafür die Einführung von drei Honorierungsformen vor:

- Eine ökologische Grundprämie, die für die Bereitstellung von 10 % landwirtschaftlicher Nutzfläche als „ökologische Vorrangflächen“ und für die Erbringung von Mindestleistungen gezahlt wird,
- Agrarumweltmaßnahmen, die weiterhin gezielt ökologische Anforderungen in den Mitgliedstaaten umsetzen sollen, sowie
- die Förderung von Naturschutzleistungen ohne zwingenden Bezug zur Landwirtschaft durch Landschaftspflegemittel.

Diese Strategie schafft auch neue Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe, denn eine Honorierung des öffentlichen Gutes „Natur- und Umweltschutz“ bietet gerade für Betriebe in benachteiligten Regionen eine zusätzliche Einkommensalternative und Diversifikationsmöglichkeit. Mit seiner Nachfrage nach einem Produkt „Natur- und Umweltschutz“ vermittelt der Staat dem Landwirt, dass er es schätzt und honoriert, wenn der Landwirt sich bewusst zur Bewahrung dieser Güter entscheidet. So wird der Landwirt nicht als „Subventionsempfänger“ von der Gesellschaft wahrgenommen, sondern als Produzent angesprochen, was traditionell seinem Selbstverständnis entspricht.

Vorwort

Die europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) steht vor wichtigen Weichenstellungen. Nachdem 2008 im Rahmen der sogenannten Gesundheitsprüfung (Health Check) eine Reihe von kleineren Anpassungen durchgeführt wurde, beginnt nun die Diskussion über die längerfristige Gestaltung der GAP nach 2013. Anlass dafür geben nicht nur die Verhandlungen für die neue Finanzperiode (Finanzielle Vorausschau 2014 bis 2020), sondern auch das Auslaufen der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO) zum Ende des Jahres 2013. Da die weitere Reform der GAP komplexe Diskussionen und Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von nationalen und europäischen Akteuren erfordert, ist es wichtig, die Debatte über die Zukunft der europäischen Agrarpolitik frühzeitig zu beginnen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) setzt sich in dieser Stellungnahme mit der Frage auseinander, welche Anforderungen aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes an eine Reform der europäischen Agrarpolitik gestellt werden müssen, und macht Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung der Schwerpunkte der GAP.

Vertragsnaturschutzmaßnahmen und Ausgleichszahlungen werden in der Forstwirtschaft bisher nur in sehr geringem Umfang angeboten. Deshalb kommen die Beispiele in der Stellungnahme aus dem landwirtschaftlichen Bereich; doch betont der SRU die Wichtigkeit, entsprechende Programme auf Waldgebiete auszuweiten.

Im Folgenden soll zunächst auf den gegenwärtigen Stand der Diskussion eingegangen werden (Kap. 1). Daran schließt sich die Position des SRU zur Neugestaltung der GAP an (Kap. 2). In Kapitel 3 wird diese im Einzelnen begründet.

1 Die anstehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

1. Die jetzt beginnende und sich in den nächsten Jahren weiter intensivierende Diskussion um die Zukunft der europäischen Agrarpolitik hat zwei eng miteinander verknüpfte Dimensionen: die finanzielle und die inhaltliche Dimension. Die laufende finanzielle Vorausschau endet 2013 und muss durch einen neuen Finanzrahmen fortgeschrieben werden. Die Europäische Kommission beabsichtigt außerdem, den Haushalt zu reformieren, um den politischen Zielen der Europäischen Union (EU) besser Rechnung zu tragen und den Prozess der Finanzplanung flexibler, transparenter und effizienter zu gestalten. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich in den Verhandlungen viele Akteure dafür einsetzen werden, das Landwirtschaftsbudget zu kürzen, um mehr Mittel für andere Prioritäten (insbesondere Klimaschutz, Forschung und Kohäsionspolitik) zur Verfügung zu haben (Europäische Kommission 2008a).

Bislang ist die GAP einer der größten Posten des EU-Haushalts: Bis 2013 wird der Anteil der Ausgaben für die GAP (ohne ländliche Entwicklung) bei etwa 32 % liegen, der Kohäsionspolitik werden 35,7 % zur Verfügung stehen und die Haushaltsmittel für andere Politiken (Wettbewerbsfähigkeit, Maßnahmen im Außenbereich und für ländliche Entwicklung) werden auf 26 % erhöht werden (Europäische Kommission 2007a). Die Finanzierung basiert zunehmend auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten (in 2013: 74 %) und weniger als bisher auf traditionellen Eigenmitteln (Zölle und Agrarabschöpfungen; in 2013: 12 %) und mehrwertsteuerbasierten Eigenmitteln (in 2013: 12 %).

Aufgrund des hohen Anteils der BNE-basierten Mittel neigen die Mitgliedstaaten dazu, die EU-Politiken danach zu bewerten, wie viel von ihren nationalen Beiträgen wieder in ihr Land zurückfließt. Die Frage der Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten wird daher auch bei der Diskussion um die Zukunft der Agrarmittel eine zentrale Rolle spielen. Verschärft wird diese Auseinandersetzung durch die Erweiterung der EU, die nicht nur zu sinkenden Direktzahlungen für die alten Mitgliedstaaten führt, sondern auch eine strukturelle Reform der historisch begründeten Verteilungsstrukturen auf die Tagesordnung setzt.

Die derzeitige Kontroverse um die GAP ist aber nicht nur eine Auseinandersetzung um die Verteilung finanzieller Mittel, sondern in ihr spiegeln sich auch unterschiedliche Vorstellungen über die Ziele und Instrumente europäischer Agrarpolitik wider. Es wird diskutiert, ob die drei Bereiche „Entwicklung des ländlichen Raumes“, „Landwirtschaftsförderung“ und „Umwelt- und Naturschutz“ nicht voneinander gelöst werden sollten. Gleichzeitig stellt sich auch die Frage, wo die Gemeinsamkeiten liegen und wo die Grenzen zwischen den politischen Zielen der EU und denen der Mitgliedstaaten verlaufen. Welche Komponenten des Natur- und welche des Klimaschutzes sollen künftig zu welchen Anteilen aus Mitteln der EU oder aus Mitteln der Mitgliedstaaten bezahlt werden?

2. Eine Analyse von Stellungnahmen und Strategiepapieren zur Zukunft der GAP zeigt, dass sich ein gewisser Konsens über die Notwendigkeit von Reformen herausgebildet hat (BMELV 2009a; BMLFUW und AIZ 2009; BUREAU und MAHÉ 2005; Council of the European Union 2009; Europäische Kommission 2007b; Alliance Environnement 2007). Zentrale Ansatzpunkte für Reformen sind:

- Die europäische Landwirtschaft soll in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden, damit sie langfristig unabhängiger von staatlicher Unterstützung wird,
- manche der derzeit angewendeten Instrumente (vor allem Exportsubventionen und gekoppelte Direktzahlungen) sind nicht nur handelspolitisch problematisch, sondern auch wenig effizient in der Erreichung agrarpolitischer Ziele,

- die historischen Bemessungsgrundlagen für die Direktzahlungen verlieren mit der Zeit immer mehr an Legitimität,
- die GAP sollte vereinfacht werden, um die hohen Verwaltungskosten zu senken und die agrarpolitischen Ziele möglichst effizient zu erreichen,
- öffentliche Gelder sollten in Zukunft stärker anreizorientiert wirken und an die gezielte Bereitstellung „öffentlicher Güter“ gebunden sein.

Sehr kontrovers wird diskutiert, in welchem Umfang der Agrarsektor weiterhin unterstützt werden soll, wie viel Liberalisierung und Strukturwandel der Landwirtschaft zugemutet werden kann, und ob es überhaupt Aufgabe der europäischen Agrarpolitik sein soll, einkommens- und sozialpolitische Ziele zu verfolgen. Viele Akteure – vor allem Vertreter landwirtschaftlicher Interessen, aber auch zahlreiche europäische Regierungen – halten die europäischen Direktzahlungen auch in Zukunft für notwendig, um das Einkommen von Landwirten zu sichern, einen Mindeststandard von Umwelt- und Naturschutz in der Fläche sicherzustellen, Lebensqualität in ländlichen Räumen zu erhalten und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten (BMELV 2009a; Ministère de l'Agriculture et de la Pêche 2008). Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten, Wissenschaftlern und gesellschaftlichen Akteuren fordert dagegen sehr grundlegende Reformen ein. Viele teilen die Ansicht, dass entkoppelte Direktzahlungen ohne gesellschaftlich relevante Gegenleistungen nicht mehr legitimierbar sind und mittelfristig abgeschafft oder zumindest radikal umgestaltet werden sollten (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2005; BUREAU und MAHÉ 2005; HM Treasury und DEFRA 2005; MinLNV 2008; LUPG 2009; NABU 2006; WWF 2008).

Die Frage nach der umwelt- und naturschutzpolitischen Leistungsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft wird nach Ansicht des SRU von den wichtigen agrarpolitischen Akteuren bisher nicht ausreichend gestellt. Angesichts der ungelösten und sich zum Teil verschärfenden Umweltprobleme muss die Ausrichtung von Zahlungen auf Umweltleistungen das wichtigste Ziel der GAP-Reform sein: Der Verlust biologischer Vielfalt setzt sich in hohem Tempo fort, nicht zuletzt durch die Intensi-

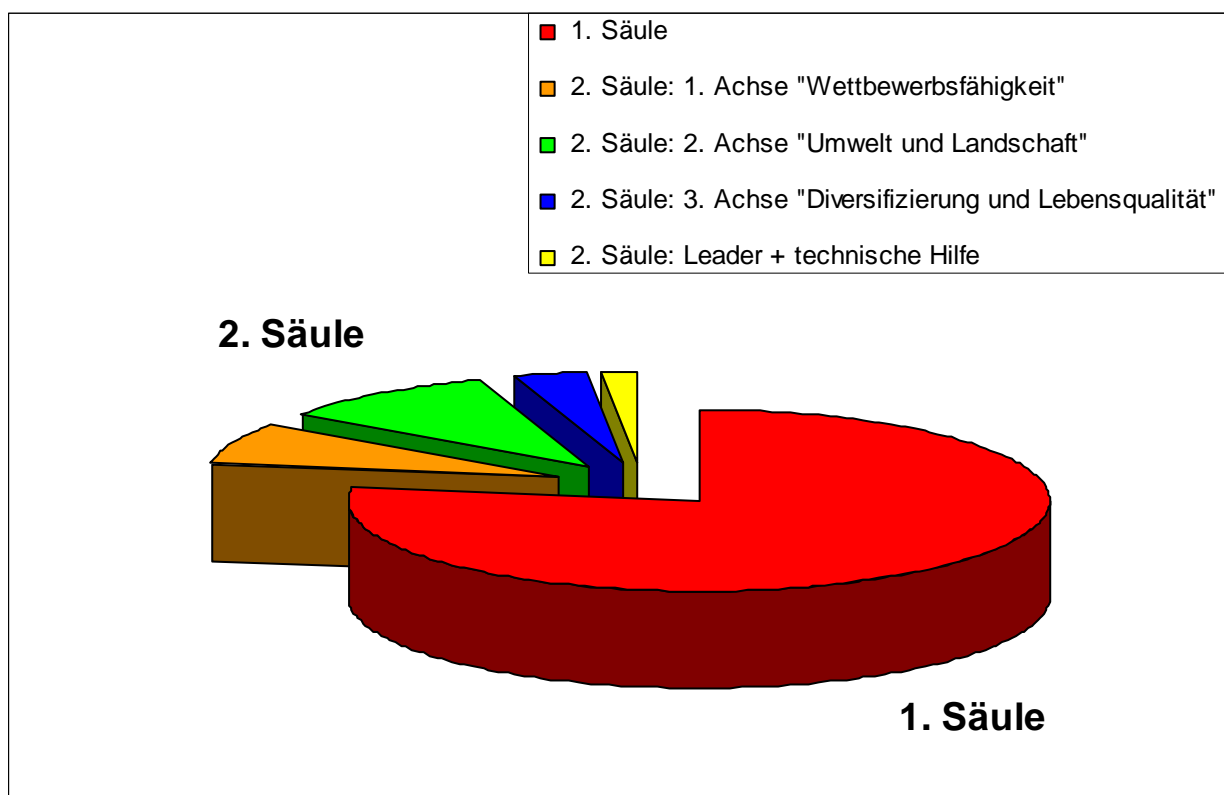
vierung und Industrialisierung der Landwirtschaft. Das europäische Ziel, den Verlust an Biodiversität bis 2010 zu stoppen, wird nicht erreicht werden (EEA 2009). Aufgrund der Veränderung der klimatischen Bedingungen werden funktionierende, anpassungsfähige Ökosysteme für die Landwirtschaft zunehmend wichtiger. Schließlich muss auch die Landwirtschaft zukünftig einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen leisten.

Für diese neue Ausrichtung der GAP gibt es aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes keine Alternative, weil im Rahmen der europäischen Politik außer LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement – EU-Programm für Fördermaßnahmen im Umweltbereich) keine weiteren Fördermittel zur Verfügung stehen und daher die GAP die größte und auch in Bezug auf ihre Flächenwirksamkeit relevanteste Finanzierungsmöglichkeit ist. Auch um das Ausmaß und die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern, gibt es bislang in Bezug auf Landnutzungen keine anderen Möglichkeiten der politischen Instrumentierung. Ziel einer reformierten GAP darf es daher nicht nur sein, die europäische Agrarpolitik ökonomisch effizient, WTO-konform (WTO – World Trade Organisation) und unbürokratisch zu gestalten, sondern vor allem eine ökologisch nachhaltige Ausrichtung der Landwirtschaft und Landnutzung sicherzustellen.

3. Der aktuelle europäische Agrarhaushalt spiegelt die Bedeutung dieser Herausforderungen nicht adäquat wider. Vom Gesamtbudget des Agrarhaushalts (2007 bis 2013; ohne Kofinanzierung und ohne Modulation nach Health Check) entfallen gut drei Viertel auf die erste Säule (Abb. 1). Die Mittel der ersten Säule kommen den Landwirten überwiegend in Form von Direktzahlungen zugute. Diese werden auf der Basis tradierter Ansprüche gezahlt und lassen ökologische Aspekte außer Acht. Die zweite Säule dient der Entwicklung des ländlichen Raums und macht knapp 23 % der Mittel des Agrarhaushalts aus. Aus diesem Programm werden zahlreiche Maßnahmen finanziert, die neben der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum auch der Verbesserung der Umwelt und der Förderung des Landmanagements dienen. Auf die zuletzt genannte Priorität, die sogenannte 2. Achse, die insbesondere auch Agrarumweltmaßnahmen fördert, entfallen etwas über 10 % der Gesamtmittel.

Abbildung 1

Agrarhaushalt der EU 2007-2013 (EU-25)



SRU/Stellungnahme Nr. 14-2009/Abb. 1;

Datenquelle: Rat der Europäischen Union 2005 (ohne Modulation nach Health Check); Euronatur (schriftliche Mitteilung, 24. Januar 2008; ohne Modulation nach Health Check, ohne Rumänien und ohne Teile von Spanien, ohne nationale Kofinanzierung)

2 Die Positionierung des Sachverständigenrates für Umweltfragen: Zahlungen nur für öffentliche Leistungen

4. Der Klimawandel und der Verlust an Biodiversität sind die zwei zentralen Umweltprobleme des 21. Jahrhunderts, welche durch die landwirtschaftliche Flächennutzung beeinflusst werden. In welchem Ausmaß diesbezüglich Schutzmaßnahmen erfolgreich umgesetzt werden, wird sich direkt auf die Lebensbedingungen der Menschen nicht nur in naher Zukunft, sondern über den Zeitraum von Jahrhunderten hinweg auswirken. Während der Biodiversitätsverlust bereits – mehr oder weniger erfolgreich – in der europäischen Politik berücksichtigt wird (Europäische Kommission 2008b), liegt erst seit Kurzem ein entsprechendes Konzept zur Anpassung an den Klimawandel vor (Europäische Kommission 2009b). Wegen der starken Flächenwirkung der GAP müssen

beide Herausforderungen kohärent in der GAP abgebildet werden, um die selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

2.1 Ziele des Umwelt- und Naturschutzes

5. Ziel der internationalen Biodiversitätspolitik ist die signifikante Reduzierung des derzeitigen Verlustes biologischer Vielfalt auf globaler, regionaler und nationaler Ebene bis zum Jahr 2010 (CBD 2002; 2004). Unter dem Titel „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus“ hat die Europäische Kommission im Mai 2006 eine Überarbeitung der europäischen Biodiversitätsstrategie von 1998 vorgelegt (Europäische Kommission 2006). Grundsätzlicher und schärfer als das international formulierte Ziel der Reduzierung ist dabei das europäische Ziel, den Verlust an Biodiversität bis zum Jahr 2010 zu stoppen („Halting the loss of biodiversity by 2010“, Göteborg-Gipfel 2001). Dieses selbstgesetzte Ziel wird nicht erreicht wer-

den (Europäische Kommission 2009c; Deutscher Bundestag 2009).

Ohne einen stärkeren in-situ-Schutz (Schutz vor Ort, in der Natur) der Biodiversität in Deutschland und Europa wird dieses Ziel auch in Zukunft nicht zu erreichen sein. Hier kommt der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu, denn in Europa werden etwa 42 % der Fläche landwirtschaftlich genutzt. Ziele der deutschen Biodiversitätsstrategie sind – bezogen auf die Landwirtschaft – eine deutliche Erhöhung der Biodiversität in Agrarökosystemen, eine Erhöhung des Flächenanteils naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (z. B. hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) und naturnaher Landschaftselemente (z. B. Hecken, Raine, Feldgehölze, Kleingewässer), die Sicherung bzw. Zunahme von für die agrarisch genutzten Kulturlandschaften typischen wildlebenden Arten sowie die Sicherung der biologischen Vielfalt gegenüber Bedrohungen ausgehend von gentechnisch veränderten Organismen.

Um die Folgen des Klimawandels abzuschwächen, ist es wichtig, auf alle Systemkomponenten einzuwirken (Europäische Kommission 2009b). Eine naturschutzkonforme Landnutzung senkt deren Empfindlichkeit gegenüber dem Klimawandel und verbessert den Wasserhaushalt und die Nährstoffzyklen terrestrischer Ökosysteme (FREIBAUER et al. 2009; DISTER und HENRICHFREISE 2009).

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls müssen auch Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft, die nicht unter den Emissionshandel fallen, ihre Emissionen senken. Deshalb sollten zukünftig insbesondere Landnutzungen in der Land- und Forstwirtschaft gefördert werden, die gleichzeitig dem Klimaschutz dienen. Wälder und Moore beherbergen weltweit und auch in Europa die größten Kohlenstoffvorräte pro Hektar. Diese Ökosysteme sollten daher prioritäres Ziel von Schutzmaßnahmen sein (FREIBAUER et al. 2009; VOHLAND et al. 2008; SRU 2008, Kap. 3.7).

6. Somit muss sich die Landwirtschaft heute einem breiteren und deutlich veränderten Aufgabenspektrum stellen, das auch ökologische Aspekte und Umweltdienstleistungen wie Artenvielfalt, Bodenfruchtbarkeit, Bindung von Kohlenstoff, Hochwasserschutz, Wasserqualität sowie soziale und kulturelle Gesichtspunkte (Arbeitsplätze, Erholung etc.) umfasst. Daher schlägt der SRU ein Leitbild für die Landwirtschaft vor, das über die reine Produktion von Lebensmitteln und die Gewährleistung von Versorgungssicherheit hinausgeht. Erreicht werden soll, dass die Bewirtschaftung der Landschaft verstärkt mit der Wiederherstellung und Sicherung der positiven externen Effekte sowie der Verringerung negativer externer Effekte verbunden ist. Der SRU sieht hier vordringlichen Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Die Erfüllung von Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes auch in den intensiv genutzten Hohertragsstandorten,
- die Erhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Produktion mit ihren positiven Effekten für die Artenvielfalt und die abiotischen Ressourcen,
- die Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken auf eben wegen dieser Praktiken naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht sind.

Zukünftig muss die GAP so umgestaltet werden, dass sie diesen Zielen gerecht wird. Angesichts einer Reihe von negativen Umwelteffekten, die von gängigen landwirtschaftlichen Praktiken ausgehen, muss dies zum einen mit ordnungsrechtlichen Mitteln (oder auch Abgaben und Zertifikaten) geschehen, die nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind. Zum anderen sollen aber positive externe Effekte, die von einer entsprechenden Landnutzung ausgehen, auch honoriert werden.

Bei gleichzeitigem Verzicht auf rein einkommenswirksame Zahlungen müssen Zahlungen an die Landwirtschaft künftig an die Bereitstellung von Leistungen für die Allgemeinheit gebunden werden, die nicht bereits vom Markt entgolten werden: Die Bereitstellung von „öffentlichen Gütern“ (vgl. Kap. 3.3) stellt heute die einzige Legitimation für Zahlungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft dar. Hierbei handelt es sich vor allem um Umwelt- und Naturschutzleistungen, Teilaspekte der Vitalität ländlicher Räume in einigen Regionen Europas sowie um einige kulturelle Leistungen. Für die Aufrechterhaltung der Produktion als ein Mittel zur Sicherung der Versorgung auch in Notsituationen sollte die Landwirtschaft nicht mit öffentlichen Mitteln honoriert werden, da diese über andere Instrumente besser zu gewährleisten ist (vgl. Tz. 24).

Zudem bleibt festzuhalten, dass nicht jeder landwirtschaftliche Betrieb positive Effekte verursacht. Für die Aufrechterhaltung der Vitalität ländlicher Räume sind auch heute schon in vielen Gebieten andere Wirtschaftssektoren wichtiger als die Landwirtschaft, sodass auch dieses Argument eine flächendeckende Förderung nicht rechtfertigen kann. Gerade im Umweltbereich ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern für ökonomisch voll durchrationalisierte Betriebe in aller Regel mit Opportunitätskosten verbunden und unterbleibt deshalb ohne zusätzliche Anreize. Diese Anreize flächendeckend zu setzen, sollte aber eine der zentralen Aufgaben einer zukünftigen GAP sein.

2.2 Aufbau eines Honorierungssystems für öffentliche Güter aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung

7. Der SRU schlägt vor, drei Honorierungsformen einzuführen: eine ökologische Grundprämie, die für die

Erbringung von Mindestleistungen gezahlt wird, Agrarumweltmaßnahmen, die weiter gezielt ökologischen Anforderungen in den Mitgliedstaaten gerecht werden sollen, sowie die Förderung von Naturschutzleistungen ohne zwingenden Bezug zur Landwirtschaft durch Landschaftspflegemittel.

Ökologische Grundprämie

8. Ziel der ökologischen Grundprämie ist es, eine flächendeckende Erbringung von Mindestleistungen für den Umwelt- und Naturschutz sicherzustellen. Damit dies erreicht werden kann, muss die Prämie leicht administrierbar und der Prämienantrag für die Landwirte mit relativ geringem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Es werden nicht alle Landwirte öffentliche Güter bereitstellen, sodass auch nicht alle Landwirte eine ökologische Grundprämie erhalten werden. Dennoch sollte es Ziel der Maßnahme sein, in allen Regionen der EU (auch in den Hohertragsregionen) eine genügend große Anzahl von Landwirten zur Teilnahme zu bewegen. Um einen möglichst großen Erfolg mit den eingesetzten Mitteln zu erzielen und Mitnahmeeffekte gering zu halten, müssen die Prämiensätze deshalb orientiert an den Kosten der Landwirte (inklusive der Opportunitätskosten) regional variieren.

Für solche Leistungen, die ein Recht auf eine ökologische Grundprämie begründen können, sieht der SRU folgende Ansatzpunkte:

- Nur Landwirte, die 10 % ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als „ökologische Vorrangflächen“ bereitstellen, auf denen ökologisch negative Bewirtschaftungsmaßnahmen unterbleiben, sollen für eine solche ökologische Grundprämie infrage kommen. Wie von OPPERMANN (2009, S. 10) gezeigt, kann dies – gerade auch im Hinblick auf den zusätzlichen Druck durch den Klimawandel – ein wichtiger Schritt zur Gewährleistung einer hohen Biodiversität in allen Landschaften Deutschlands sein. Um eine Anpassung an regionale Gegebenheiten zu gewährleisten, kann sich der SRU vorstellen, dass die Mitgliedsländer einen Katalog von potenziellen „ökologischen Vorrangflächen“ wie zum Beispiel Hecken, Buntbrachen, Ackerschonstreifen, Blühflächen oder Blühstreifen oder minimal gedüngte Wiesen und Weiden für ihre spezifische Region festlegen. Auch Flächen der Agrarumweltmaßnahmen könnten als „ökologische Vorrangfläche“ gelten.
- Zusätzliche Voraussetzung für den Erhalt der Grundprämie ist die Einhaltung von Mindeststandards, die die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sicherstellen. Dazu zählen die Vermeidung von Erosion, die Erhaltung organischer Substanz im Boden und der Schutz der Bodenstruktur, die Instandhaltung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Flächen, die Erhaltung von Landschaftselementen sowie die Einhaltung einer

dreigliedrigen Fruchtfolge. Konkrete Standards können sich beispielsweise an bestehenden Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik orientieren (OPPERMANN 2009). Diese Bedingungen müssen im Gesamtbetrieb eingehalten werden, damit ein Zahlungsanspruch auf eine Grundprämie je Hektar besteht.

- Ausgehend von der Überlegung, dass die Erhaltung von ökologisch bedeutsamem Dauergrünland in aller Regel positive externe Effekte hervorruft, ist zu erwägen, für dieses Dauergrünland einen Aufschlag auf den regionalen Vergütungssatz der ökologischen Grundprämie zu zahlen. Ähnlich lässt sich auch für Flächen des ökologischen Landbaus argumentieren.

Agrarumweltmaßnahmen

9. Punktuelle Maßnahmen, die in etwa den heutigen Agrarumweltprogrammen und einem großen Teil des jetzigen Vertragsnaturschutzes entsprechen, ergänzen die oben angegebenen Mindestleistungen. Agrarumweltmaßnahmen können auch mit ökologischen Vorrangflächen kombiniert werden und so differenziertere Umwelt- und Naturschutzziele erreichen. Dies betrifft insbesondere den wirksamen Schutz von Mooren, Grünlandstandorten, Flussauen und Berg- und Küstenregionen. Vorrangiges Ziel ist die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Agrarumweltmaßnahmen sollten außerdem den Zielen der nationalen Biodiversitätsstrategien angepasst werden. Eine Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen ist insbesondere hinsichtlich des Klimaschutzes notwendig.

Landschaftspflegemittel

10. Mit Landschaftspflegemitteln soll der Umwelt- und Naturschutz direkt gefördert werden. Sie sollen vorrangig auf Flächen eingesetzt werden, die ökonomisch wenig ertragreich sind, sodass hier eine Aufgabe der Produktion droht, die aus naturschutzfachlicher Sicht negativ zu beurteilen wäre. Diese Mittel sollen aber auch immer dann einsetzbar sein, wenn aus naturschutzfachlicher Sicht eine Änderung der Produktion erforderlich ist, die eine ökonomisch rentable Nutzung der Flächen unmöglich macht. Das Instrument der Landschaftspflegemittel weist über die GAP im engeren Sinne hinaus, da Naturschutzziele ganz im Vordergrund der Flächenbewirtschaftung stehen. Die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte wäre nur Nebeneffekt der Bewirtschaftung und würde nur erfolgen, wenn dies für die Naturschutzziele oder die gewünschte Erhaltung der Kulturlandschaft günstiger ist, wie es zum Beispiel bei bestimmten extensiven Formen der Weidehaltung der Fall sein dürfte. Eine Kollision mit WTO-Vorgaben ist daher nicht zu erwarten. Das ist unter anderem auch deshalb wichtig, weil die notwendigen Zahlungen je Hektar gerade hier durchaus höher ausfallen können als dies

heute bei Agrarumweltmaßnahmen der Fall ist. Landschaftspflegemittel müssen investive Maßnahmen genauso wie die Vereinbarung von Pflegeverträgen ermöglichen.

2.3 Finanzierung des Honorierungssystems

11. Die von der EU unterzeichneten internationalen Abkommen wie das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und die Klimarahmenkonvention weisen der EU eine Mitverantwortung für die Finanzierung von Umwelt- und Naturschutz auf der Fläche zu. Der SRU wendet sich daher gegen eine Renationalisierung der Finanzierung von Umwelt- und Naturschutzleistungen der Landwirtschaft.

Ein hoher Kofinanzierungsanteil bedeutet immer auch, dass die Durchführung von Maßnahmen an die finanziellen Möglichkeiten und Prioritäten der Mitgliedstaaten gebunden ist. Aus diesem Grund schlägt der SRU vor, dass zum einen die ökologische Grundprämie inklusive möglicher Aufschläge (Abschn. 3.3.1) und zum anderen die zukünftig umfangreicheren Mittel für Agrarumweltmaßnahmen (Abschn. 3.3.2) und Landschaftspflegemittel (Abschn. 3.3.3) vollständig von der EU finanziert werden, sofern diese dazu dienen EU-Anforderungen zu erfüllen. Dadurch werden einerseits die flächendeckenden ökologischen Mindestanforderungen abgesichert. Andererseits werden die von der EU eingeforderten Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen und der nationalen Biodiversitätsstrategien durch das Schutzgebietsystem Natura 2000 in der Land- und Forstwirtschaft und die erforderlichen Beiträge zu den Zielen der WRRL und des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels geleistet. Alle anderen Maßnahmen, die dem Umwelt- und Naturschutz dienen, sollten weiterhin in Kofinanzierung erfolgen. Allerdings erscheint es sinnvoll, den Grad der Kofinanzierung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu binden.

Weitere Abweichungen von der Kofinanzierung müssen eventuell dann in Erwägung gezogen werden, wenn ein Land überproportional viel Fläche hat, die von hoher naturschutzfachlicher Bedeutung für die EU ist, da diese Fläche über die Mindestanforderungen nicht geschützt werden kann. Das ist für Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft zweckmäßig, weil diese Ziele mit dem

Ordnungsrecht allein nicht zu erreichen sind, wenn die Fläche aus der Produktion genommen wird. Das Gleiche gilt für Landschaftspflegemittel, die gezahlt werden, um Klimaschutzziele zu fördern, wie zum Beispiel die spezielle Bewirtschaftung von Mooren.

2.4 Fazit

12. Die bisherige GAP muss zu einer ökologisch orientierten Agrarpolitik weiterentwickelt werden. Dies erfordert, dass ein Großteil der Mittel, die bisher im Agrarbudget sind, weiterhin der Landwirtschaft zugutekommen. Allerdings darf die Verteilung der Mittel nicht wie bisher hauptsächlich aus Einkommensgesichtspunkten erfolgen, sondern muss eng an die Bereitstellung öffentlicher Güter gekoppelt werden. Dabei stellt nach Ansicht des SRU nicht jede landwirtschaftliche Praxis per se öffentliche Güter bereit, denn gerade in ökonomisch durchrationalisierten landwirtschaftlichen Betrieben ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern mit (Opportunitäts-)Kosten verbunden. Nur Betriebe, die diese Kosten auf sich nehmen, sollen auch dafür entlohnt werden. Eine solche Umorientierung der Mittel ist Voraussetzung dafür, dass die Landwirtschaft einen stärker positiven Beitrag zum Schutz von Natur und Umwelt leisten kann. Die Gesamtheit der Maßnahmen muss so ausgestattet sein, dass die zurzeit aus Umwelt- und Naturschutzsicht negativen Tendenzen in der Landbewirtschaftung gestoppt werden können. Vor allem muss einer weniger intensiven Bewirtschaftungsweise mit ihren positiven Wirkungen auf Umwelt- und Naturschutzziele die Überlebensfähigkeit garantiert werden. Letzteres gilt insbesondere in den Regionen, die als Niedrigertragsstandorte bezeichnet werden können und in denen traditionell noch naturverträgliche Bewirtschaftungsweisen erhalten wurden, die es vor dem Verschwinden zu retten gilt.

Es wird nicht möglich sein, alle gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft über Honorierungen zu erreichen. Deshalb ist es notwendig, die Einhaltung bestehender Umwelt- und Naturschutzgesetze, die derzeit über die Cross Compliance abgesichert werden, anderweitig sicherzustellen. Dazu muss der Vollzug des EU-Rechts und der nationalen Gesetzgebungen gestärkt werden. Tabelle 1 fasst den Vorschlag des SRU zusammen.

Tabelle 1

Der SRU-Vorschlag für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik

– Keine Zahlungen ohne öffentliche Leistungen
– Ordnungsrecht entkoppelt von Zahlungen
– Flächendeckender Mindestanteil ökologischer Vorrangfläche durch Grundprämie gesichert
– Deutliche Aufstockung der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen/Vertragsnaturschutz
– Gezielte Zahlungen für die Erhaltung ökologisch wertvoller Kulturlandschaft

SRU/Stellungnahme Nr. 14–2009/Tab. 1

Die Vorschläge des SRU bieten aufgrund der erhöhten ökologischen Grundprämie für Grünland gerade für Betriebe in benachteiligten Regionen eine zusätzliche Einkommensalternative und Diversifikationsmöglichkeit, bei der der Landwirt nicht mit Produzenten mit ganz unterschiedlichen Wettbewerbsvor- und -nachteilen wett-eifern muss. In Regionen, die bei einer fortschreitenden Liberalisierung der Agrarpolitik vom Brachfallen bedroht sind, bietet ein System, das Landschaftspflege entgelt, eine gute und womöglich in Zukunft die einzige Einkommensalternative für Landwirte.

3 Begründung

3.1 Die heutige Landwirtschaft hat in vielen Regionen negative Auswirkungen auf Umwelt und Natur

13. Die Landwirtschaft, die in den vergangenen Jahrhunderten zur Erhaltung und sogar zur Schaffung neuer Lebensräume für viele Arten beigetragen hat (DELCOURT und DELCOURT 1988; WINGENDER et al. 2002), ist durch ihre Intensivierung und Industrialisierung zu einem der Hauptfaktoren der Gefährdung von Biodiversität in Deutschland und Europa aber auch weltweit geworden. KORSCH und WESTHUS (2004) zeigten beispielsweise für Thüringen, dass die Pflanzenartenvielfalt deutlich unter der Hälfte der heutigen liegen würde, wenn unsere Landschaft durchgängig intensiv genutzt worden wäre. Besondere Probleme bereiten nach wie vor die überhöhten Nährstoffeinträge in empfindliche terrestrische, aquatische und marine Ökosysteme und die damit verbundene Änderung des Artenspektrums und -bestandes. Der stark zunehmende Grünlandumbruch mit seinen negativen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Flora und Fauna sowie die Freisetzung von Treibhausgasen stellt ebenso eine erhebliche Gefährdung dar wie der wachsende Nutzungsdruck auf Waldökosysteme. Schließlich sind die geringe Schutzgebietsgröße und der mangelnde Biotopvernetzungsgrad in den inten-

siv genutzten strukturarmen Landschaften Europas weitere essenzielle Probleme (KETTUNEN et al. 2007; BECK et al. 2006; SRU 2008, Kap. 5; Millennium Ecosystem Assessment 2005).

Terrestrische Ökosysteme und Arten

14. Von den in der FFH-RL identifizierten natürlichen Lebensräumen von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen (Anhang I – Lebensräume der FFH-RL), befinden sich zwischen 40 und 85 % in einem ungünstigen Erhaltungszustand. Das heißt, ihr Umfang und ihre Qualität nehmen ab oder entsprechen nicht den spezifischen Standards. Auch sind zwischen 40 und 70 % der terrestrischen und der Süßwasserarten der FFH-RL (Anhang II, IV und V) in ungünstigem Erhaltungszustand (EEA 2009; Europäische Kommission 2009c). Beim Vergleich der Bewertungsergebnisse verschiedener Landnutzungsformen zeigt sich, dass der Erhaltungszustand landwirtschaftlich geprägter Lebensraumtypen mit nur 7 % günstigen Bewertungen in der Regel schlechter ist als der Erhaltungszustand „nicht landwirtschaftlich geprägter“ Lebensraumtypen (21 %; Europäische Kommission 2009c). Der Gesamterhaltungszustand von Grünland – überwiegend durch traditionelle Landbewirtschaftungsformen geprägt – ist besonders schlecht und Grünlandlebensräume verschwinden nach und nach.

Weitere Beispiele, die einen Negativ-Trend auf der landwirtschaftlichen Fläche belegen, sind der generelle Rückgang der Pflanzendiversität in Korrelation zum Stickstoffgehalt des Bodens (KLEIJN et al. 2009) und die Abnahme der Individuenzahl der auf Feldern und Wiesen lebenden Vogelarten in den vergangenen 25 Jahren um 44 %. Demgegenüber betrug der Rückgang der Waldvogelarten nur 9 % und der der allgemein verbreiteten Vogelarten nur 14 % (EBCC 2007; 2008). Europäische Schmetterlingspopulationen, die an das Vorkommen von Grünland gebunden sind, sind seit 1990 um 60 % zurückgegangen und ein Abflachen des Trends ist nicht in Sicht.

Hauptursachen sind die Intensivierung bzw. der Umbruch von Grünland (EEA 2009).

Die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft ist die am häufigsten genannte Ursache für die Gefährdung von Tierartengruppen in Deutschland (mit 53 % landwirtschaftlich genutzter Fläche) (GÜNTHER et al. 2005; BfN 2008). Der Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt („Vogelindikator“) erreichte im letzten Berichtsjahr (2006) circa 70 % des für das Jahr 2015 angestrebten Zielwertes; dagegen erreichte der Teilindikator „Vögel der Agrarlandschaft“ nur 67 % des Zielwertes (SUDFELDT et al. 2008). Der Verlust von Grünland, das heute zumeist weniger rentabel als Ackerland ist, bedroht auf Grünland angewiesene Vogelarten, seien es nun Wiesenbrüter oder Zugvögel. Knapp ein Drittel der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland besteht noch aus Grünland. In den letzten fünfzig Jahren wurden allein in den alten Bundesländern mehr als 3 Mio. ha (etwa 21 % der landwirtschaftlichen Fläche) natürliches (= nicht eingesätes) Grünland umgebrochen und zu Ackerflächen gemacht, in den neuen Bundesländern lag der Anteil des Grünlandumbruchs noch höher (BRANDT 2004). Nach Angaben des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) betrug der Verlust an Dauergrünlandfläche (nach Verordnung (EG) Nr. 1782/2003) in den Jahren 2003 bis 2008 insgesamt circa 4 % in Deutschland (BfN 2009a).

Agrobiodiversität

15. Auch die Vielfalt der genutzten Tiere und Pflanzen (Teil der sogenannten Agrobiodiversität) ist global in den letzten einhundert Jahren um 75 % zurückgegangen. So basiert die Welternährung heute im Wesentlichen auf zehn Kulturpflanzenarten. Der weitaus größte Teil bleibt „unternutzt“. Ähnliches gilt für die Tierarten. In den vergangenen Jahren sind weltweit fast 700 der 7.616 anerkannten Nutztierassen ausgestorben, davon in den letzten sieben Jahren rund 9 %. Rund ein Fünftel aller Nutztierassen gilt nach Einschätzungen der FAO (Food and Agriculture Organization) als gefährdet, und auch die genetische Diversität innerhalb von Rassen und Linien nimmt ab. In Deutschland existieren heute zum Beispiel nur noch 5 von ehemals mindestens 35 einheimischen Rinderrassen (Deutscher Bundestag 2007).

Der Verlust genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft hat im Wesentlichen wirtschaftliche Gründe. Die Tierzucht war in den letzten Jahrzehnten primär auf zwei Ziele ausgerichtet: Steigerung des Leistungsprofils von Nutztieren sowie die Erhöhung ihrer Vermehrungsrate. Erst in der jüngsten Vergangenheit wurden dabei außer der reinen Leistungssteigerung auch Merkmale wie Gesundheit, Tierverhalten und Produktqualität in die Zuchtzieldefinition einbezogen. Mehr Agrobiodiversität kann nur durch die gezielte Förderung der Erhaltung gefährdeter Populationen durch die Gesellschaft und den Staat erreicht werden (IÖW et al. 2004).

Süßwasserökosysteme

16. Auch auf Gewässer hat die Landwirtschaft negative Auswirkungen. Nach der WRRL sollen alle europäischen Gewässer bis zum Jahre 2015 sowohl den guten chemischen als auch den guten ökologischen Zustand erreicht haben. Die Grundwasserrichtlinie gibt vor, dass die Nitratkonzentration aller Grundwasserkörper bis 2013 nicht mehr als 50 mg/l betragen darf. Diffuse Nährstoffeinträge, hauptsächlich aus der Landwirtschaft in den Boden eingetragen, stellen nach wie vor eine der Hauptbelastungen der Gewässer in Europa dar. Ein wichtiger Indikator hierfür sind die Stickstoffüberschüsse, die in der EU erheblich schwanken und von 37 kg N/ha in Italien bis zu 226 kg N/ha in den Niederlanden reichen. Zwar sind die Stickstoffüberschüsse in der EU-15 in den letzten Jahren zurückgegangen (Europäische Kommission 2007c), doch lassen sich in einzelnen Ländern auch gegenläufige Trends beobachten. So sind zum Beispiel die Stickstoffüberschüsse in Spanien und Irland seit 1990 um 47 % bzw. 22 % gestiegen. In den neuen Mitgliedstaaten (EU-10) kam es seit 1999 zu einer Steigerung der Überschüsse um 17 %; mit einer weiteren Steigerung wird gerechnet. Die landwirtschaftliche Nutzung ist gegenwärtig in Deutschland mit mehr als 61 % der Gesamtstickstoffemissionen in Gewässern der größte Verursacher nachgewiesener Stickstoffbelastungen (UBA 2008).

Bei den weiteren Stoffeinträgen sind primär Phosphate aus der Düngung in von Erosion betroffenen Gebieten zu nennen. Insbesondere in südeuropäischen Ländern belastet zudem die starke Nutzung des Wassers durch die Landwirtschaft den Wasserhaushalt und führt vielerorts zur Absenkungen des Grundwasserspiegels (SONNENBERG et al. 2009). Die Entwässerung beispielsweise von Mooren und Feuchtwiesen, wie sie besonders intensiv in den Niederlanden und Belgien betrieben wird, hat ebenfalls Einfluss auf die Wasserqualität, die Hydrologie (HERBKE et al. 2006) und auch auf das Klima.

Meeresökosysteme

17. Selbst für die Meere ist die Landwirtschaft ein wesentlicher, schädlicher Einflussfaktor. Die im Rahmen der internationalen Meeresumweltschutz-Konventionen zum Schutz des Nordost-Atlantiks (OSPAR) und des Ostseeraums (HELCOM) durchgeführten Erhebungen zeigen sehr deutlich, dass Nährstoffeinträge aus diffusen Quellen – insbesondere Nitrate – und somit primär aus der Landwirtschaft immer noch ein erhebliches Problem darstellen. Das betrifft im Besonderen die südlichen Küstengewässer der Nordsee (SKOGEN und MATHISEN 2009) und die gesamte Ostsee. Etwa 75 % der Nitrateinträge und 95 % der Phosphateinträge gelangen über die Flüsse in die Ostsee (OSPAR Commission 2008; HELCOM 2009). Von diesen stammen 58 % der Stickstoffeinträge und 49 % der Phosphateinträge aus

diffusen Quellen und damit primär aus der Land- und Forstwirtschaft (HELCOM 2007).

Klimaschutz

18. Die Landwirtschaft trägt mit nicht unerheblichen Mengen an Lachgas- und Methanemissionen zum Klimawandel bei. Weltweit wird im Jahr 2005 der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten anthropogenen Treibhausgas-Emissionen auf 10 bis 12 % geschätzt (SMITH et al. 2007). Die Landwirtschaft in Deutschland ist an den nationalen Treibhausgas-Emissionen mit insgesamt rund 128 Mio. t CO₂-Äquivalenten jährlich bzw. 13 % beteiligt (6 % bei Kohlendioxid, 48 % bei Methan, 80 % bei Lachgas), davon stammten 77 % aus der Wiederkäuerverdauung (Methan) und aus der ackerbaulichen Nutzung (Kohlendioxid und Lachgas) (BMELV 2006). Zusätzlich werden durch die Landnutzung und Landnutzungsänderungen erhebliche Mengen an Kohlendioxid freigesetzt. Mit der Umwandlung von Wäldern in Ackerland oder Weiden, dem Umbruch von Grünlandflächen oder der Entwässerung von Niedermoorböden ist nicht nur ein Verlust an oberirdischer Biomasse verbunden, sondern auch ein Humusabbau. Beide Vorgänge führen zu erheblichen Kohlenstoffverlusten.

Trend

19. Wenn die Marktorientierung der Landwirtschaft ohne die Errichtung ökologischer Leitplanken weiter voranschreitet, dann ist die Verstärkung der bereits bestehenden Trends zu erwarten. Die stärkere Rationalisierung der Landwirtschaft, der Verlust kleinräumiger Strukturen durch die Entwicklung hin zu größeren Schlägen mit sinkendem Fruchtartenwechsel, verstärktem Einsatz großer Landmaschinen und intensivem Dünger- und Pestizideinsatz und der Ausbau der industriellen Massentierhaltung geht einher mit Belastungen der Luft sowie schleichender Kontaminierung von Boden und Grundwasser und einem weiteren Rückgang der Agrobiodiversität.

Die Gründe für den Verlust des Grünlandes, dessen Nutzung derzeit vielfach nicht wirtschaftlich ist, werden auch in näherer Zukunft bestehen. Dies trifft in besonderer Weise für naturschutzfachlich wertvolles extensives oder mesotrophes Grünland zu (BfN 2009b). Sowohl die Intensivierung der Grünlandnutzung hin zu Verfahren mit häufigem Pflegeumbruch als auch der sich aktuell verstärkende Grünlandumbruch für die ackerbauliche Nutzung führen zu einem dazu, dass aus dem Boden als Kohlenstoffspeicher eine klimarelevante Kohlendioxidquelle wird. Zum anderen geht mit dem Grünlandumbruch der Verlust vieler weiterer Funktionen wie Erosionsschutz, Grundwasserschutz, Erhaltung wertvoller Habitate und Erholungsqualitäten einher.

Die Monotonisierung der Landwirtschaft durch Intensivierung der Nutzung hat zur Folge, dass durch einen Rückgang an Rückzugsräumen wie Saumstrukturen und

Brachen die Regeneration und Reproduktion von typischen Arten des Offenlandes gestört wird. Negative Auswirkungen manifestieren sich in gestörten Reproduktionszyklen der Begleitflora und -fauna und nachfolgendem Bestands- und Artenrückgang, erhöhten Belastungen durch Dünge- und Pestizideinsätze, Bodendegradation und Überbeanspruchung des Wasserhaushalts (DOYLE et al. 2007). Einen weiteren wichtigen Trend, der die Intensität der Landnutzung zukünftig wesentlich beeinflussen wird, stellt die Nachfrage nach Biomasse zur Energieerzeugung dar (HOLLÄNDER et al. 2008).

Diese Trends wurden durch die nicht an den Natur- und Umweltschutz gebundenen Direktzahlungen der bisherigen ersten Säule in keiner Weise gebremst, sondern eher noch unterstützt (BOCCACCIO et al. 2009). Auch die Zahlungen für Umweltschutz in der bisherigen zweiten Säule (Entwicklung des ländlichen Raums – ELER) haben aufgrund ihres geringen Anteils am Agrarbudget diesen Trend nicht aufhalten können. Eine radikale Umorientierung der Agrarpolitik ist deshalb vonnöten.

Die umweltpolitischen Ziele und Vorgaben des Art. 174 EG-Vertrag müssen gemäß der sogenannten Querschnitts- bzw. Integrationsklausel des Art. 6 EG-Vertrag auch in die Agrarpolitik, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Konkret müssen sie sichtbarer Bestandteil jedweder agrarpolitischer Maßnahmen sein. Agrarpolitik muss somit zwingend umweltverträglich ausgestaltet sein (ausführlich: CALLIESS 1998). Die Umweltpolitik der Gemeinschaft hat gemäß Art. 174 Abs. 2 EG-Vertrag unter anderem die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität zum Ziel. Sie zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab und ist dem Vorsorge- und Verursacherprinzip verpflichtet.

3.2 Zahlungen an die Landwirtschaft sollten Leistungen für die Allgemeinheit honorieren

20. Die Zahlungen an die Landwirtschaft seit der GAP-Reform 2003 waren vor allem ein Ausgleich für wegfallende Preisstützungen und hatten insofern vornehmlich Einkommenssicherungsziele. Zudem sollten sie laut EG-Vertrag die Märkte stabilisieren, die Versorgung sicherstellen und für angemessene Lebensmittelpreise Sorge tragen (Art. 33 Abs. 1 EG-Vertrag). Wie oben gezeigt, haben sie die negativen Auswirkungen der Veränderungen in der Landwirtschaft auf den Umwelt- und Naturschutz eher unterstützt als gebremst. Aus Sicht des SRU können Zahlungen der Allgemeinheit an die Landwirtschaft in Zukunft nur gerechtfertigt werden, wenn sie durch eine Honorierung von öffentlichen Gütern den negativen Trends im Natur- und Umweltschutz entgegenwirken. Selbst wenn es Gründe für eine spezielle Einkommenssicherungspolitik in der Landwirtschaft

geben sollte, so sollte diese nach dem Subsidiaritätsprinzip in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden und den EU-Haushalt nicht belasten (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2005).

Definition öffentlicher Güter

21. Der SRU unterstützt die inzwischen von vielen Seiten vorgebrachte Forderung „öffentliche Güter“ (Tz. 2). Öffentliche Güter zeichnen sich in ihrer reinen Form dadurch aus, dass niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann und dass es keine Rivalität in der Nutzung gibt (z. B. CORNES und SANDLER 1999; PERMAN et al. 2003; OECD 2001, S. 23). Beide Eigenschaften findet man zum Beispiel bei einem Deich.

Wenn Nicht-Rivalität in der Nutzung besteht, ist dies gleichbedeutend damit, dass durch einen weiteren Nutzer eines öffentlichen Gutes den bisherigen Nutzern keine zusätzlichen Kosten oder Nachteile entstehen. Dann sollte niemand über den Preismechanismus von der Nutzung dieser öffentlichen Güter ausgeschlossen werden.

Für die Möglichkeit, Güter über den Markt absetzen zu können, ist jedoch vor allem die Nicht-Ausschließbarkeit von Bedeutung. Wenn diejenigen, die nicht bereit sind, für ein Gut oder eine Leistung zu zahlen, von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden können, kann das Gut (die Leistung) nicht verkauft werden. Deshalb ist es dem Bereitsteller dieser Leistung nicht möglich, die Kosten der Leistungserbringung über den Markt zu decken, die positiven Effekte, die von dem Gut ausgehen, bleiben für den Bereitsteller extern. Somit werden solche positiven externen Effekte nur dann produziert, wenn dies ohne Zusatzkosten möglich ist. Durch bestimmte traditionelle Formen der Landwirtschaft wurde zum Beispiel quasi unabsichtlich eine artenreiche Kulturlandschaft geschaffen; Hecken, die der Abwendung von Winderosion dienen sollten, schufen auch Lebensraum für viele Tiere. Land, das nicht wirtschaftlich bearbeitet werden konnte, wurde sich selbst überlassen.

In dem Moment aber, in dem die privatwirtschaftlich rentabelsten Produktionsweisen diese nicht-ausschließbaren Güter nicht mehr zufällig produzieren, werden sie bei einer rein auf den Markt ausgerichteten Produktion langfristig gar nicht mehr erstellt. In diesem Fall kann und sollte der Staat stellvertretend für seine Bürger als Nachfrager nach diesen nicht-ausschließbaren Gütern auftreten und die Erbringung positiver externer Effekte honorieren.

Welche öffentlichen Güter kann die Landwirtschaft bereitstellen?

22. Es gibt seit einiger Zeit eine Diskussion darüber, welche dieser nicht-ausschließbaren, also nicht über den

Markt entgoltenen Güter, die Landwirtschaft für die Allgemeinheit anbietet und ob zumindest einige dieser Güter per se durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Fläche entstehen.

Diese Diskussion begann mit den WTO-Verhandlungen über die Bedeutung der Multifunktionalität der Landwirtschaft. 1998 einigten sich die Agrarminister der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), dass die Landwirtschaft die Landschaft gestalten kann, Nutzen für die Umwelt wie zum Beispiel Bodenschutz, die nachhaltige Bewirtschaftung erneuerbarer natürlicher Ressourcen und den Schutz der biologischen Vielfalt leistet sowie zur sozioökonomischen Lebensfähigkeit vieler ländlicher Regionen beiträgt (OECD 2001, S. 5).

Die hier zitierten Effekte können größtenteils als positive externe Effekte bestimmter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen gelten. Für solche Effekte sollten die auftretenden Kosten dem Verursacher entgolten werden, da sie ohne eine solche Zahlung nicht bereitgestellt werden (GIEßHÜBEL-KREUSCH 1989; BERG et al. 1993; HANLEY et al. 1998). Streng genommen kann man von einem (absolut) positiven externen Effekt der Landwirtschaft, der eindeutig zu honorieren wäre, nur sprechen, wenn dieser Effekt ohne die landwirtschaftliche Nutzung entfallen würde bzw. dann zusätzlich erzeugt werden müsste (OECD 2001, S. 16 ff.).

Häufig wird man sich jedoch dafür entscheiden, auch relativ positive Effekte zu honorieren, wenn zum Beispiel ein Betrieb die Nitratbelastung deutlich unter das rechtlich erlaubte Maß senkt. Im Rahmen der Vorgaben des Ordnungsrechts ist dem Eigentümer die kostenlose Nutzung seines Eigentums gestattet. Will der Staat über das Ordnungsrecht hinausgehende Vermeidungen erreichen, muss er den Verursacher für die Einhaltung höherer Standards entlohnen bzw. unter Umständen entschädigen.

23. Im Zusammenhang mit der Debatte um eine Änderung der Zahlungen der GAP wird diskutiert, ob es positive externe Effekte gibt, die von der Landwirtschaft per se erbracht werden und damit eine bedingungslose Förderung landwirtschaftlicher Betriebe erlauben würden. In diesem Zusammenhang werden neben positiven Effekten auf die Landschaft insbesondere die Versorgungssicherheit und die Vitalität des ländlichen Raumes genannt (Tz. 2 und die dort angeführten Stellungnahmen). Inwieweit es sich hierbei wirklich um positive externe Effekte der Landwirtschaft handelt, soll im Folgenden diskutiert werden.

Die wichtigsten öffentlichen Güter im Bereich Umwelt und Natur, die von der Landwirtschaft bereitgestellt werden, können als Güter und Dienstleistungen der biologischen Vielfalt, hier insbesondere der Ökosysteme („Umweltdienstleistungen“) verstanden werden (SCBD 2007; vgl. LUPG 2009). Die dort genannten regulativen und kulturellen Dienstleistungen der Biodiversität können

durch entsprechende landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen befördert werden. Zu den regulativen Ökosystemleistungen zählen zum Beispiel Pflanzenbestäubung, Klimaregulierung, Regulierung von Schädlingen, Regulierung von Krankheiten, Schutz vor Naturgefahren oder Verhinderung der Bodenerosion. Zu den kulturellen Dienstleistungen werden unter anderem spirituelle und religiöse Werte, Bildung und Inspiration, Erholung und ästhetische Werte gezählt. Zu den unterstützenden Ökosystemdienstleistungen werden zum Beispiel die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der Produktionskapazität des Bodens gezählt. Diese haben ihren Wert auch darin, dass sie es erleichtern, auf Lebensmittelkrisen zu reagieren, sodass die Chance erhöht wird, eine Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Damit dient die vom SRU vorgeschlagene Umstrukturierung der GAP unter Umständen der Versorgungssicherheit mehr als eine ungebremste Produktion, die durchaus zulasten der langfristigen Bodenfruchtbarkeit gehen kann.

Diese Ökosystemleistungen haben einen nicht unerheblichen, bisher jedoch oftmals nicht benannten Gegenwert (BMU 2008; SUKHDEV 2008). Ihre Erhaltung im Rahmen der Vorsorge dürfte deutlich kostengünstiger sein als die Behebung von Schäden im Nachhinein (BAUMGÄRTNER und BECKER 2008). Leistungen in diesem Bereich sollten deshalb honoriert werden. Wie Kapitel 3.1 gezeigt hat, wirkt allerdings die zurzeit vorherrschende landwirtschaftliche Praxis der Erhaltung der Biodiversität eher entgegen, sodass sich aus diesen positiven externen Effekten bestimmter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen keine Legitimation einer finanziellen Förderung jeglicher landwirtschaftlicher Produktion ergibt.

Relative positive externe Effekte können in allen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes auftreten, in denen Ordnungsrecht gilt und zum Beispiel aus Gründen des Grundwasserschutzes weiter gehende Emissionsreduzierungen erwünscht sind. Eine Honorierung dieser Leistungen ist dann notwendig, sie kann aber per definitionem nicht als ein Grund für eine bedingungslose Förderung der Landwirtschaft gelten.

24. Es ist anzunehmen, dass die Bevölkerung risikobewusst ist, wenn es darum geht, dass ihre Versorgung mit Grundnahrungsmitteln gefährdet sein könnte. Im Bereich der *Versorgungssicherheit* kann daher ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt sein, um die Gesellschaft gegen mögliche Lebensmittelknappheiten abzusichern. Dies geschieht allerdings nicht in erster Linie durch die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern per se, sondern durch die Einführung von Sicherungsmaßnahmen wie zum Beispiel die Vorratshaltung von Grundnahrungsmitteln und Verteilungsmaßnahmen für diese. Zielgerichtete Maßnahmen für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen sind hier ein sehr viel effektiveres Instrument als die undifferenzierte Förderung der landwirtschaftlichen Produktion. Die Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit per se kann durchaus damit einhergehen,

dass ein großer Teil der Produktion für die Mobilität des reicheren Teiles der Erdbevölkerung ausgegeben wird, während ärmere Teile der Bevölkerung hungern. Wie oben bereits dargelegt, dient gerade die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der langfristigen Produktionskapazität der Versorgungssicherheit mehr als manche rein auf kurzfristige Gewinnmaximierung orientierte landwirtschaftliche Praxis.

Die Erhaltung der *Vitalität ländlicher Räume* wird ebenfalls unter die nicht-ausschließbaren Güter gefasst. Dies geht von der Annahme aus, dass die Vitalität ländlicher Räume im Gegensatz zur Vitalität städtischer Räume in Gefahr ist. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass Standortentscheidungen von Firmen und Privatpersonen externe Effekte mit sich bringen, die durch die spezifischen Eigenschaften von Infrastruktur verursacht werden. Bei Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Schulen, Abwasserentsorgung etc. handelt es sich um sogenannte Klubgüter. Wenn diese nicht voll ausgenutzt werden, dann steigen mit jedem weiteren Nichtnutzer die Kosten für die verbleibenden Nutzer. Somit wird es immer teurer, die notwendige Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Wenn sie reduziert wird (weniger Schulen, Krankenhäuser etc.), wird ihre Nutzung noch weniger attraktiv und der Abwanderungstrend verstärkt sich. Dieser negative externe Effekt von Abwanderungen wird von keinem Haushalt und keiner Firma in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt.

Gleichzeitig kommt es in vielen Ballungszentren zur Überfüllung der bestehenden Infrastruktur, ein Effekt, der ebenfalls bei den Standortentscheidungen nicht berücksichtigt wird. Damit liegt hier ein klares Marktversagen vor, das ein staatliches Eingreifen zur Sicherung der Attraktivität und der wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen rechtfertigt. In manchen Regionen wird der einzige Ansatzpunkt hierzu in der Landwirtschaft liegen. Das gilt aber keinesfalls überall und muss je nach den regionalen Gegebenheiten entschieden werden. Maßnahmen zur Erhaltung der Vitalität ländlicher Räume sollten für Landwirte zugänglich sein, aber auch den nicht-landwirtschaftlichen Bereich im Auge haben.

Die Aufrechterhaltung des *kulturellen Erbes* ist ein weiteres nicht-marktfähiges Gut, das im Zusammenhang mit der Landwirtschaft diskutiert wird. Hierbei handelt es sich um ein öffentliches Gut, das die Charakteristika der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität in hohem Maße aufweist. Für viele Landschaftselemente wie Knicks oder Steinwälle gilt ebenfalls, dass sie auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche bereitgestellt werden müssen. Auch traditionelle Höfe haben ihren Wert nicht nur in Freiluftmuseen. Sofern ein gesellschaftlicher Bedarf an diesen Gütern herrscht, verdienen demnach bestimmte traditionelle Praktiken in der Landwirtschaft eine Unterstützung.

Fazit

25. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass von landwirtschaftlichen Aktivitäten positive externe Effekte ausgehen können, die bei einer rein am Markt orientierten Produktion langfristig nicht oder nur unzureichend bereitgestellt werden. Hierbei handelt es sich vor allem um Umwelt- und Naturschutzleistungen, Teilaspekte der Vitalität ländlicher Räume in bestimmten Regionen sowie um einige kulturelle Leistungen. Für die Aufrechterhaltung der Produktion als ein Mittel zur Sicherung der Versorgung auch in Notsituationen sollte die Landwirtschaft nicht mit öffentlichen Mitteln honoriert werden, da diese über andere Instrumente besser zu gewährleisten ist. Zudem bleibt festzuhalten, dass nicht jeder landwirtschaftliche Betrieb positive Effekte verursacht. Für die Aufrechterhaltung der Vitalität ländlicher Räume sind auch heute schon in vielen Gebieten andere Wirtschaftssektoren wichtiger als die Landwirtschaft, sodass auch dieses Argument nicht für eine flächendeckende Förderung herhalten kann. Umwelt- und Naturschutzleistungen sowie die Bereitstellung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft sind für ökonomisch voll durchrationalisierte Betriebe in aller Regel mit Opportunitätskosten verbunden und unterbleiben deshalb ohne zusätzliche Anreize. Diese Anreize vor allem im Umwelt- und Naturschutz flächendeckend zu setzen, sollte aber eine der zentralen Aufgaben einer zukünftigen GAP sein.

Von einigen Seiten wird eine Grundförderung jeglicher landwirtschaftlicher Produktion damit begründet, dass die europäischen Landwirte eine Reihe von Auflagen erfüllen müssen, die von vielen ihrer Konkurrenten nicht gefordert wird. Aus Sicht des SRU wäre eine Kompensation der heimischen Landwirtschaft jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn die europäische Produktion mit relativ weniger negativen externen Effekten bei *globalen* Umweltgütern verbunden wäre als die Produktion an anderen Standorten. Die Regulierung lokaler Umwelt- und Naturschutzeffekte ist auf die besonderen Gegebenheiten in Europa zurückzuführen und gehört zu den Standortvoraussetzungen, die über die Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlicher Standorte entscheiden. Sie stellt demnach keinen Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in den Markt dar.

Einige aktuelle Studien (HIRSCHFELD 2006; GROTE et al. 2002) zeigen zudem zumindest für Deutschland, dass die zusätzlichen Kosten durch Umweltregulierungen marginal sind, obwohl der Großteil der zusätzlichen Kosten nicht durch Maßnahmen gegen globale Umweltprobleme verursacht wird. Demnach ergibt sich auch aus diesem Argument keine Rechtfertigung für eine finanzielle Unterstützung landwirtschaftlicher Tätigkeit per se.

Insgesamt muss nach Ansicht des SRU eine neue GAP prioritär auf die Erhaltung und den Schutz der Biodiversität ausgerichtet sein, da dieses öffentliche Gut einerseits immer knapper wird (Kap. 3.1) und die Landwirtschaft

andererseits seine Bereitstellung stärker beeinflusst als jeder andere Sektor.

3.3 Für die Honorierung der positiven externen Effekte der Landwirtschaft bietet sich eine Kombination von drei Instrumenten an

26. Eine nachhaltige Landwirtschaft baut auf den bestehenden gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf, die auf ihre Flächen und Aktivitäten anwendbar sind. Diese sind als Pflichtaufgaben einzuhalten, unabhängig davon, ob die Landbewirtschaftler öffentliche Beihilfen beziehen oder nicht (SRU 2008, Kap. 11.3). Darüber hinaus sind für einen wirksamen Umwelt- und Naturschutz Maßnahmen auf der Fläche, punktuelle Agrarumweltmaßnahmen und die Verhinderung der Aufgabe von ökologisch wertvollen Bewirtschaftungsformen notwendig (Kap. 2), wie im Folgenden ausgeführt wird.

Die Finanzierung der ökologischen Leistungen ist über eine Umwidmung der Mittel des EU-Agrarhaushaltes sicherzustellen, wobei ein Großteil der Mittel weiterhin direkt Landwirten zugewiesen wird, aber mit neuer Verteilungswirkung: Vom neuen System profitiert am meisten, wer im stärksten Maße öffentliche Leistungen anbietet.

Als Leitlinien für den Einsatz öffentlicher Mittel zur Verringerung negativer externer Effekte über das Ordnungsrecht hinaus und zur Förderung positiver externer Effekte sieht der SRU die folgenden vordringlichen Erfordernisse:

- Die Erfüllung von Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes auch in den intensiv genutzten Hohertragsstandorten,
- die Erhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Produktion mit ihren positiven Effekten auf die Artenvielfalt und auf die abiotischen Ressourcen,
- die Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken auf eben wegen dieser Praktiken naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht sind.

3.3.1 Für den Umweltschutz in der Fläche: die ökologische Grundprämie

27. Der Landwirtschaft als größtem Landnutzer kommt neben der Forstwirtschaft eine Schlüsselfunktion für die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu. Die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft (Kap. 3.1) hat dazu geführt, dass auf der Fläche ein ergänzender Standard von Umwelt- und Naturschutz erforderlich wird, der über den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften liegt und in Form einer *ökologischen Grundprämie* honoriert werden soll. Nur wer bereit ist,

diese über dem Ordnungsrecht liegenden Mindestanforderungen zu erhalten, sollte in der Zukunft die ökologische Grundprämie erhalten. Organisatorische Grundlage dafür ist das InVeKoS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem), ein durch die Europäische Kommission eingeführtes System von Verordnungen zur Durchsetzung einer einheitlichen Agrarpolitik in den EU-Mitgliedstaaten.

Es hat sich gezeigt, dass gerade „ökologische Oasen“ in den stark genutzten Regionen wichtig für die Erhaltung von Biodiversität sind (MERCKX et al. 2009; RODRÍGUEZ und WIEGAND 2009), weshalb ein prozentualer Flächenanteil von „ökologischen Vorrangflächen“ (OPPERMANN 2009, S. 10) Voraussetzung für die Zahlung der ökologischen Grundprämie ist. Damit sind Flächen gemeint, auf denen ökologisch negative Bewirtschaftungspraktiken unterbleiben, eine damit vereinbare landwirtschaftliche Nutzung aber durchaus möglich ist. Die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen allein haben nicht ausgereicht, um die Biodiversität dieser Flächen zu erhalten. So wurde festgestellt, dass die Mindestpflegeverpflichtungen zwar genügen, um die Offenhaltung der Landschaft und das Landschaftsbild zu sichern, dass jedoch die biologische Vielfalt der untersuchten Flora und Fauna abnimmt (OPPERMANN 2009, S. 5).

Ein Anteil von beispielsweise 10 % ökologischer Vorrangfläche würde zukünftig als ökologischer Ausgleich für die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung auf EU-Ebene gelten und die Situation für charakteristische Arten der Ackerlandschaften verbessern können (SCHÜMANN et al. 2009; GÜTHLER und ORLICH 2009; OPPERMANN et al. 2008; SUDFELDT et al. 2008; SMITH et al. 2008). Treten innerhalb von Ackerschlägen neben hoch produktiven Bereichen regelmäßig auch Areale schlechterer Bodenqualität sowie technologisch ungünstigere Feldbereiche auf, könnten diese in ein System von „Trittsteinen“ einfließen (BERGER et al. 2004).

Wichtig für die ökologischen Vorrangflächen ist, dass diese hinsichtlich ihrer möglichen Ausgestaltung regionalspezifisch festgelegt werden. Dazu können – je nach Region – beispielsweise Hecken, Buntbrachen, artenreiche Wiesen und Weiden sowie produktionsintegriert gering produktive Sandflächen, Lehmkuppen oder Nassstellen und Sölle gehören. Auch Flächen der Agrarumweltmaßnahmen könnten in diesen Katalog aufgenommen werden. Durch eine flächendeckende Inanspruchnahme der ökologischen Grundprämie und damit der Bereitstellung von „Trittsteinen“ wird die Durchlässigkeit der Landschaften für einen Populationsaustausch oder Wanderungen von Arten erhöht. Dies ist insbesondere angesichts der zu befürchtenden Auswirkungen des Klimawandels von Bedeutung.

Effekte auf die Biodiversität wurden im Rahmen von Modellrechnungen stellvertretend am Beispiel der Feldlerche (*Alauda arvensis*) untersucht. Der ausschließliche Anbau von typischen Energiepflanzen kann zum Verschwinden der Feldlerche aus der Landschaft führen. Dieser Trend kann durch das Anlegen von geeigneten, insbesondere linienförmigen Saumstrukturen abgemildert werden bzw. kann dadurch die Populationsgröße auf einem lebensfähigen Niveau gehalten werden (SCHÜMANN et al. 2009; FUCHS und STEINBACHINGER 2008). Es konnte außerdem gezeigt werden, dass oberhalb einer Schlaggröße von 1 bis 2 ha die Effizienz von Maschinen nicht mehr wesentlich gesteigert werden kann, die mit wachsender Schlaggröße abnehmende Strukturvielfalt die Biodiversität dagegen negativ beeinflusst (BAESSLER und KLOTZ 2006). Die Erhaltung von Randstreifen und das Einsäen von linearen Feldstreifen oberhalb einer Schlaggröße von 2 ha vermindert daher den Biodiversitätsverlust, ohne den effizienten Maschineneinsatz signifikant zu behindern (RODRÍGUEZ und WIEGAND 2009), und wäre in vielen Regionen eine denkbare Möglichkeit zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Grundprämie.

28. Weitere Voraussetzung für die Zahlung der ökologischen Grundprämie ist die Einhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes der Flächen. Anforderungen sollten etwa die Vermeidung von Erosion, die Erhaltung organischer Substanz im Boden und den Schutz der Bodenstruktur, die Instandhaltung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Flächen, die Erhaltung von Landschaftselementen sowie die Einhaltung einer dreigliedrigen Fruchtfolge sicherstellen. Konkrete Standards können sich beispielsweise an bestehenden Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik orientieren (OPPERMANN 2009). Diese Bedingungen müssen im Gesamtbetrieb eingehalten werden, damit ein Zahlungsanspruch auf eine Grundprämie je Hektar besteht.

29. Damit die ökologische Grundprämie flächendeckend in Anspruch genommen wird, muss sie in allen Regionen zumindest für einen Großteil der Landwirte attraktiv genug sein. Dies bedeutet, dass die Höhe der Prämie mindestens ausreichend sein muss, um die im Allgemeinen in der Region auftretenden Kosten zu decken. Um den Mitteleinsatz für dieses Instrument zu reduzieren und ungerechtfertigte Mitnahmeeffekte zu verringern, muss die Prämienhöhe demnach regional gestaffelt werden. Dies erlaubt für ein gegebenes Budget ein Maximum an Zielerreichung und verhindert, dass es in Niedrigertragsstandorten (mit niedrigen Opportunitätskosten) zu deutlichen Überkompensationen kommt, wenn man durch die Zahlung einer vergleichsweise hohen Prämie auch an Hohertragsstandorten (mit hohen Opportunitätskosten) die Einhaltung der Mindestanforderungen erreichen will.

30. Ein *erhöhter Prämiensatz* sollte als Aufschlag zudem für die Erhaltung von permanentem ökologisch

bedeutsamen Dauergrünland (Referenzzeitpunkt 2003, Beginn des Umbruchverbots im Rahmen von Cross Compliance) und für den ökologischen Landbau gezahlt werden. Die Erhaltung dieses Dauergrünlands schützt die darauf angewiesenen Arten (z. B. Vogel-, Schmetterlings- und Pflanzenarten). Gleichzeitig wird insbesondere bei Grünland auf organischen Böden verhindert, dass ein Teil des im Boden gespeicherten Kohlenstoffs freigesetzt wird (FREIBAUER et al. 2009; WEGENER et al. 2006). Weitere Agrarumweltmaßnahmen (Abschn. 3.3.2) können auf das erhaltene Grünland „aufgesetzt“ werden, wie zum Beispiel Weide- oder Extensivierungsprämien.

Der ökologische Landbau ist ein an der Idee einer Kreislaufwirtschaft orientiertes Landwirtschaftssystem, das insbesondere durch den weitestgehenden Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Hilfsstoffen wie Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie durch eine begrenzte Tierzahl je Fläche (flächengebundene Tierhaltung) gekennzeichnet ist. Auch der ökologische Landbau ist nicht automatisch „naturschutzkonform“ (van ELSSEN 2005). Jedoch sind gegenüber dem konventionellen Anbau die diffusen Schad- und Nährstoffeinträge geringer und die Artenanzahl fällt in der Regel auf die gesamte Betriebsfläche bezogen höher aus (BENGTSSON et al. 2005; HÖTKER et al. 2004). Deshalb sollte der ökologische Landbau einen erhöhten Prämiensatz erhalten. Positive Umweltwirkungen gehen von einer Förderung des ökologischen Landbaus insbesondere dann aus, wenn er mit weiteren Maßnahmen bzw. Zielen verbunden wird (Agrarumweltmaßnahmen; Abschn. 3.3.2). In Europa werden circa 5 % der landwirtschaftlichen Fläche ökologisch bewirtschaftet und das besonders stark in Ländern mit teilweise kleinräumiger Landschaft wie Österreich und der Schweiz (Europäische Kommission 2009a).

31. Mit den für die ökologische Grundprämie verbundenen Mindestanforderungen wird im Vergleich zum heutigen Cross Compliance von der bisherigen Praxis einer Vielzahl kleinteiliger und schwer zu kontrollierender Verbote abgegangen und stattdessen eine geringe Zahl von bindenden Geboten für den Erhalt öffentlicher Mittel gefördert. Dies soll dazu beitragen, dass die Attraktivität der Prämie erhöht und auch damit die flächendeckende Inanspruchnahme durch die Landwirte gefördert wird.

3.3.2 Für punktuellen Umweltschutz: Agrarumweltmaßnahmen

32. Um die Leistungen zu honorieren, die für die Umsetzung der Vorgaben aus dem europäischen und nationalen Naturschutzrecht sowie den internationalen Verpflichtungen (z. B. Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Klimarahmenkonvention) erforderlich sind, müssen die für *Agrarumweltmaßnahmen* zur Verfügung stehenden Mittel deutlich erhöht werden. Studien ermitteln einen Gesamtfinanzierungsbedarf von etwa 20 % des Agrarbudgets zur Erreichung der Ziele (GÜTHLER und

ORLICH 2009; GÜTHLER und OPPERMANN 2005, S. 126-131; von RUSCHKOWSKI und von HAAREN 2008). Dies würde für Deutschland eine Verdoppelung der Mittel bedeuten (von RUSCHKOWSKI und von HAAREN 2008). Der geschätzte Mittelbedarf beruht auf einer Aufstellung der erforderlichen Flächen von Offenlandstandorten in Deutschland und der dazugehörigen notwendigen Finanzierung für das europäische Ziel, den Verlust der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 zu stoppen (Göteborg-Gipfel 2001). Beispielsweise könnten unternutzte Weideflächen aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes gegen die einsetzende Sukzession durch Extensivbeweidung gepflegt werden (VÖGTLIN et al. 2009; LUBW 2007; von OHEIMB et al. 2004). Notwendig ist insbesondere eine eindeutige Zuordnung und Aufstockung der Mittel für die Umsetzung von Natura 2000 und die Ziele der WRRL, um Ausgleichszahlungen und Vertragsnaturschutz auf diesen Flächen zu fördern (BOCCACCIO et al. 2009). Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) spricht sich für eine eigene Budgetlinie aus (EWSA 2009). Die Europäische Kommission selbst nennt als eines der Hauptprobleme der Umsetzung von Natura 2000, dass nur begrenzte Mittel für ein effektives Gebietsmanagement und unterstützende Maßnahmen zur Verfügung stehen (Europäische Kommission 2006, S. 8).

Weiterhin sollte auch der zur Vernetzung der verschiedenen Lebensraumtypen des Natura 2000-Systems notwendige Biotopverbund durch Agrarumweltmaßnahmen mitfinanziert werden, der neben der Sicherung von geeigneten Kerngebieten durch Wanderungs- bzw. Ausbreitungskorridore Arealverschiebungen der Arten ermöglicht (Art. 3, 10 FFH-RL, Art. 3 Vogelschutz-RL, WRRL) (HOLE et al. 2009; VOS et al. 2008).

Insbesondere durch Maßnahmen zur Stabilisierung von klimasensitiven Ökosystemfunktionen und zur Einrichtung eines multifunktionalen Biotopverbunds sollten Anpassungsreaktionen in Natur und Landschaft an den Klimawandel unterstützt und unerwünschte Veränderungen soweit möglich aufgehalten werden (SRU 2008, Tz. 367; VOHLAND et al. 2009). So ist etwa ein naturnaher Wasserhaushalt für die Minderung klimaschädlicher Gase und für den Hochwasserschutz notwendig. Dazu zählt die Reaktivierung von Nass- und Feuchtgebieten und die gezielte Einrichtung von Überflutungsauen entlang von Flüssen (FREIBAUER et al. 2009; DISTER und HENRICHFREISE 2009). Die Umwandlung von Acker in Grünland in entsprechenden Lagen in Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten und episodisch überschwemmten Auenlagen sowie in Moorpufferzonen – eine in Nordrhein-Westfalen angebotene Maßnahme – wirkt stabilisierend auf das Klima und die Ökosysteme (THOMAS et al. 2009).

3.3.3 Für die Erhaltung von Kulturlandschaften: Landschaftspflegemittel

33. Neben der Förderung der weiterhin auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse ausgerichteten Bewirtschaftung von Flächen soll es eine gezielte Förderung der Pflege von besonders wertvollen Kulturlandschaften geben, die ohne diese Unterstützung wegfallen würden. Kulturlandschaften tragen in besonderem Maße zur Lebensqualität der Menschen und zur regionalen Identifikation und Wertschätzung sowie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bei (CLAßEN et al. 2005). Wenn die Direktzahlungen in der jetzigen GAP wegfallen und auch die Liberalisierung des EU-Agrarmarktes fortschreitet, dann könnte die landwirtschaftliche Produktion in einigen Regionen der EU gefährdet sein. Ein mithilfe des Agrarsektormodells CAPRI (Common Agricultural Policy Regionalised Impact) erstelltes Liberalisierungsszenario, bei dem sowohl eine Abschaffung der Direktzahlungen und aller anderen internen Stützungsmaßnahmen als auch aller Importzölle modelliert wird, errechnet, dass noch 86 % der verfügbaren landwirtschaftlichen Fläche genutzt wird. Teile der landwirtschaftlichen Fläche insbesondere im Süd-Westen Europas würden brachfallen. Aber aus den Berechnungen von CAPRI geht hervor, dass es auch im Referenzszenario, das einen wahrscheinlichen Ausgang der WTO-Verhandlungen modelliert, zu Brachen kommt (NOWICKI et al. 2006; Kap. 3.4). Dies betrifft zu einem großen Teil Regionen, die vom naturschutzfachlichen Standpunkt besonders bedeutsam sind.

Durch das vorgeschlagene Instrument der Landschaftspflegemittel soll die Erhaltung von ökologisch wichtigen Kulturlandschaften erreicht werden, wenn diese vom Brachfallen bedroht sind. Für die Erbringung dieses öffentlichen Gutes kommen am ehesten Landwirte infrage, die die traditionellen Praktiken weiterführen, allerdings sollten die Maßnahmen auch offen für andere sein, die sich auf die Landschaftspflege spezialisieren wollen. Eine interessante Umsetzung dieser Idee findet sich zum Beispiel in den Niederlanden und Großbritannien, wo prioritäre, vom Brachfallen betroffene Flächen vom Staat aufgekauft werden und ihre umwelt- und naturverträgliche Bewirtschaftung ausgeschrieben wird, um die Kosten so gering wie möglich zu halten, oder wo die Bewirtschaftung auf gemeinnützige Stiftungen übertragen wird (OPDAM et al. 2002; HENLE et al. 2008).

Ökosysteme von besonderer Eigenart und Biodiversität, für die der Einsatz der Landschaftspflegemittel infrage kommt, ergeben sich am häufigsten aus der extensiven Viehhaltung (von OHEIMB et al. 2004; GERKEN et al. 2008; VÖGTLIN et al. 2009) und aus traditionellen Agroforstsystemen (LUICK und VONHOFF 2009). Diese Nutzungstypen umfassen zahlreiche der in Anhang I der FFH-RL angeführten Lebensräume, die sich von Mähwiesen bis hin zu Waldweiden und Heiden erstrecken, für deren Erhaltung eine fortwährende extensive Beweidung oder eine späte Mahd erforderlich ist.

Landschaftspflegemittel müssen investive Maßnahmen genauso wie die Vereinbarung von Pflegeverträgen ermöglichen.

3.4 Die Vorschläge korrespondieren mit Vorgaben der WTO

34. Das Welthandelsrecht gewinnt für die Agrarpolitik zunehmend an Bedeutung. Seit der Uruguay-Runde ist der Landwirtschaftssektor durch das Agrarabkommen (Agreement on Agriculture) in den WTO-Rahmen einbezogen. Die vorliegende Stellungnahme nimmt vor allem interne Stützungen in den Blick. Das WTO-Landwirtschaftsabkommen schreibt vor, dass interne Stützungen (Teil IV des Abkommens) vor allem dann begrenzt oder reduziert werden müssen, wenn sie beeinflussen, was und wie viel produziert wird. Deshalb wurden die internen Stützungen gemäß ihrer Wirkung in sogenannte Boxen kategorisiert. Für verschiedene Maßnahmen der Agrarförderung gelten unterschiedliche Regeln. Insbesondere staatlich garantierte Preise und von der Produktionsmenge abhängige direkte Zahlungen mussten reduziert werden (Art. 6 des Agrarabkommens, sog. Amber Box). Solche internen Stützungen sind gegenwärtig also noch nicht verboten, es gelten aber verbindliche Obergrenzen für ihre Anwendung.

Bislang nicht unter die Reduktionsverpflichtungen fallen Direktzahlungen im Rahmen von *produktionsbeschränkenden* Programmen (Art. 6 Abs. 5 des Agrarabkommens), wenn weitere Bedingungen erfüllt sind. Diese Regelung wird als Blue Box bezeichnet. Sie ist seit Beginn der laufenden Verhandlungsrunde (sogenannte Doha-Runde) zunehmend unter Druck geraten (SWINBANK 2008, S. 447). Nur wenige Länder – in erster Linie die EU – machen von dieser Art der Subvention Gebrauch (REICHERT 2005, S. 15, 19).

Die letzte Kategorie schließlich, die Green Box, umfasst die Maßnahmen, die von den Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden (Annex 2 des Agrarabkommens), da davon ausgegangen wird, dass sie keine oder höchstens eine minimale Wirkung auf Handel und Produktion haben. Sie müssen durch öffentliche Mittel finanziert werden und dürfen nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger wirken. Zudem macht Annex 2 detaillierte Vorgaben für verschiedene Arten von Programmen. Dabei existieren Vorgaben sowohl für Programme, aus denen die Landwirte Direktzahlungen erhalten als auch für solche Programme, die keine Direktzahlungen erhalten.

Erhalten die Landwirte direkte *finanzielle* Unterstützung, gibt es im Rahmen der Green Box besonders strenge Vorgaben, die verhindern sollen, dass die Zahlungen handelsverzerrende Wirkung haben:

- Direktzahlungen in einem bestimmten Jahr dürfen nicht mit der Art und Menge der Erzeugung nach

einem festgelegten Referenzzeitraum in Zusammenhang stehen und

- Direktzahlungen dürfen keinen Bezug zu internen oder internationalen Preisen haben, die für Produkte erzielt werden.
- Voraussetzung dafür, dass die Landwirte die Zahlungen erhalten, darf nicht sein, dass sie überhaupt etwas produzieren.

Für Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen ist das wichtigste Kriterium, dass die Höhe der finanziellen Unterstützung auf die zusätzlichen Kosten bzw. den Einnahmeausfall beschränkt werden muss, der durch die Teilnahme an dem Programm entsteht (Annex 2 Nr. 12 des Agrarabkommens). An diesem Punkt wird von einzelnen die Auffassung vertreten, dass auch bereits bestehende Agrarumweltprogramme der EU nicht vollständig den Anforderungen des Agrarabkommens entsprechen (REICHERT 2005, S. 15). Besondere Anforderungen gibt es auch für Programme zur Einkommenssicherung, für Flächenstilllegungen und für Regionalbeihilfen (Annex 2 Nr. 7, 10 und 13 des Agrarabkommens).

Die Neuausrichtung der GAP nach 2013 muss auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden weiteren Entwicklungen der Verhandlungen über das WTO-Agrarabkommen diskutiert werden. Bislang ist unklar, ob die Doha-Runde zu einem Abschluss gebracht werden kann. Wenn ein neues Abkommen geschlossen wird, werden Länder mit hohem Niveau an handelsverzerrenden internen Stütungen wie die EU diese stärker reduzieren müssen, als Länder, die nur geringe Zahlungen leisten. Auch die Green-Box-Kriterien sollen überprüft werden. Die Green-Box-Tauglichkeit von Direktzahlungen steht dabei im Visier (SWINBANK 2005, S. 10). Falls die Doha-Runde scheitert, ist jedoch nicht sicher, dass der Einfluss der WTO zukünftig geringer sein wird, weil erwartet wird, dass Handelspartner der EU dann den WTO-Streit-schlichtungsmechanismus verwenden werden, um Veränderungen der GAP zu erreichen (SWINBANK 2008, S. 449; SCHNEPF und WOMACH 2007, S. 13).

35. Zusammenfassend lassen sich aus dem Welthandelsrecht unter anderem die folgenden Anforderungen an eine Neugestaltung der GAP ableiten:

- Handelsverzerrende Maßnahmen müssen stark reduziert werden, vor allem in den Ländern, die insgesamt ein hohes Niveau an solchen Zahlungen haben,
- Schwankungen der Weltmarktpreise dürfen nicht staatlich abgepuffert werden,
 - dies gilt vor allem für Subventionen, die einen produktionssteigernden Effekt haben,
 - aber auch Zahlungen, die produktionsverringern wirken, werden zukünftig gedeckelt,
- Subventionen zur Förderung anderer Zwecke, wie Umwelt- und Naturschutz müssen auf die bei den

Landwirten entstehenden Zusatzkosten beschränkt werden und dürfen keine Vorgaben hinsichtlich der Produktion enthalten.

Das vom SRU vorgeschlagene zukünftige Fördersystem für Umweltleistungen der Landwirtschaft korrespondiert so gesehen mit den Vorgaben des WTO-Agrarabkommens und versucht die zu erwartenden Verhandlungsergebnisse der Doha-Runde zu antizipieren: Die vorgeschlagene ökologische Grundprämie ebenso wie die Agrarumweltmaßnahmen honorieren die Leistung der Landwirte, ganz bestimmte Umwelanforderungen zu erfüllen. Die Zahlungen sollen keine oder nur eine minimal handelsverzerrende Wirkung haben (Annex 2 Nr. 1) und würden aus öffentlichen Mitteln finanziert (Annex 2 Nr. 1 lit a). Zudem sollen sie keinen preisstützenden Effekt für die Erzeuger haben (Annex 2 Nr. 1 lit b). Auch die spezifischen Anforderungen, die an Umweltprogramme gestellt werden (Annex 2 Nr. 12), wurden in Rechnung gestellt.

Nicht im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens würden sich die vom SRU vorgeschlagenen Landschaftspflegemittel bewegen. Der SRU betrachtet die geförderten Bewirtschaftungsformen nicht als landwirtschaftliche Produktion, sondern als gezielte Förderung des Kulturerbes der Mitgliedstaaten. Seiner Auffassung nach müssen sie deshalb nicht an den Anforderungen der Green Box gemessen werden und können auch Vorgaben hinsichtlich der Nutzung der betroffenen Flächen enthalten.

3.5 Die finanziellen Maßnahmen müssen mit einer stärkeren Durchsetzung des Ordnungsrechts flankiert werden

36. Nach der derzeitigen Regelung erhalten Landwirte Direktzahlungen aus der 1. Säule nur dann in voller Höhe, wenn sie auch anderweitige Verpflichtungen einhalten (sogenannte Cross Compliance; VO Nr. 1782/2003), die unter anderem die Einhaltung des Ordnungsrechts im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit garantieren sollen. Diese Regelung stellt ein Kontroll- und Sanktionsinstrument dar, das die bisher unbefriedigende Einhaltung von EU-Fachrecht in der Landwirtschaft verbessern soll. Wenn – wie in dieser Stellungnahme gefordert – zukünftig keine leistungsunabhängigen Direktzahlungen mehr geleistet werden, entfällt auch die daran geknüpfte Cross Compliance. In der Diskussion um die Zukunft der Direktzahlungen wird der Beitrag der Cross Compliance zum Vollzug des Ordnungsrechts in der Landwirtschaft gelegentlich als Argument für die Beibehaltung des Status Quo angeführt. Der SRU schließt sich dieser Argumentation aus zwei Gründen nicht an:

Erstens ist es fraglich, ob Cross Compliance die Einhaltung des Ordnungsrechts tatsächlich in erheblichem Umfang verbessert (NITSCH und OSTERBURG 2007, S. 41). Zweifel an der ökologischen Effektivität von

Cross Compliance ergeben sich nicht nur aus den geringen Kontrollraten (nur 1 % der Landwirte pro Standard wird in einem gegebenen Jahr kontrolliert), sondern auch aus den zum Teil eher an Überprüfbarkeit als an ökologischer Wirksamkeit orientierten Prüfkriterien.

Selbst wenn es jedoch einen positiven Einfluss der Cross-Compliance-Regelungen auf die Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben geben sollte, kann dies aber keinesfalls ein Weiterbestehen der Einkommenshilfen legitimieren oder begründen. Eine stärkere Durchsetzung des Ordnungsrechts muss auf anderem Wege erreicht werden. Dazu sind verschiedene Maßnahmen nötig. Vor allem sollte der Vollzug des Umwelt-, Tierschutz- und Gesundheitsrechts durch europäische und nationale Maßnahmen so gestaltet werden, dass die wegfallenden Kontrollen ersetzt und günstigstenfalls ausgebaut werden. Wünschenswert wäre es, die Kontrollen mit einem Beratungssystem zu koppeln und zu koordinieren. Dabei sollte die von NITSCH und OSTERBURG (2007) formulierte Kritik an der Durchführung von Cross Compliance beachtet werden. Das heißt, das Vollzugssystem sollte so ausgestaltet werden, dass es gerecht ist, nämlich angemessene, gezielte Kontrollen und proportionale Sanktionen enthält, und auf den einzelnen Betrieb zugeschnitten wird.

Die EU kann in diesem Punkt nur begrenzt Vorgaben machen, weil der Vollzug der relevanten Vorschriften nach der europäischen Kompetenzverteilung grundsätzlich in den Händen der Mitgliedstaaten liegt. Möglich wären aber auf das aus Art. 10 EG-Vertrag fließende Effizienzgebot gestützte „weiche“ Instrumente, die darauf abzielen, den Vollzug zu stärken. Die beiden typischerweise in der Landwirtschaft zur Durchsetzung von Umweltbelangen verwendeten Instrumente – Subventionen und auf unterschiedliche Gesetze verteiltes Ordnungsrecht – könnten stärker als bisher durch einen breiteren Instrumentenmix ergänzt werden (GUNNINGHAM und GRABOSKY 2004, S. 282). Dabei reicht die Palette der bislang nicht ausreichend genutzten Instrumente von der Information und Beratung, über Selbstverpflichtungen, ökonomische Instrumente (ein Beispiel dafür wäre die vom SRU vorgeschlagene Pflanzenschutzmittelabgabe) und die Abschaffung von falschen Anreizen (GUNNINGHAM und GRABOSKY 2004).

Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise verpflichtet werden, über die wirksame Umsetzung der entsprechenden Richtlinien auch praktisch in regelmäßigen Abständen zu berichten. Solche Berichtspflichten führen dazu, dass die Mitgliedstaaten gezwungen sind, den eigenen Vollzug so auszugestalten, dass ein Bericht überhaupt möglich ist. Darüber hinaus könnten – vergleichbar dem Ansatz im Umweltrecht (IMPEL-Netzwerk (Implementation and Enforcement of Environmental Law)) – auch im Agrarbereich Arbeitsgruppen zwischen den mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden gebildet werden, um den Vollzug zu vereinheitlichen und zu verbessern. Schließlich könnten Landwirte wirksamer erreicht werden, wenn

versucht würde, die Umsetzung des relevanten Rechts durch Beratung zu unterstützen. Dieser Ansatz, der in einigen Bundesländern schon erfolgreich praktiziert wird, stellt überdies sicher, dass die Umweltsanierungen mit und nicht gegen die Landwirte durchgesetzt werden. Hierfür könnten auch auf europäischer Ebene Mittel bereitgestellt werden.

3.6 Diese Strategie schafft neue Einkommensmöglichkeiten auch für kleinere landwirtschaftliche Betriebe

37. Alle Experten sind sich darüber einig, dass in Zukunft die Preisvolatilität auf den wichtigsten landwirtschaftlichen Märkten stark zunehmen wird (vgl. u. a. SCHUMACHER 2008). Gleichzeitig zeigen Berechnungen von HOFER (2009), dass bei einer rein auf den Markt ausgerichteten Produktion viele europäische Produzenten tendenziell höhere Produktionskosten und damit Wettbewerbsnachteile gegenüber Betrieben in anderen wichtigen Agrarproduktionsländern aufweisen.

Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass bereits in den letzten Jahren immer mehr Betriebe unter dem Druck des Strukturwandels ihre Produktion aufgeben mussten. Gerade Betriebe in benachteiligten Regionen, vielfach Milchbauern, können oft aufgrund ihrer Standortnachteile (z. B. Bewirtschaftung von Hanglagen) nicht mit Betrieben in Gunstlagen konkurrieren und sind damit in ihrer Existenz besonders bedroht. Dabei dürfte der Strukturwandel auch aufgrund des vorgesehenen Ausstiegs aus der Milchquote in Zukunft besonders die Milchviehbetriebe treffen. Im Vergleich zur Schweine- und Geflügelhaltung wurde der Strukturwandel im Bereich der Milchproduktion durch die Milchquote verlangsamt (BMELV 2009b). Dies lässt aber erwarten, dass ohne zusätzliche Eingriffe spätestens mit Auslaufen der Milchquotenregelung, welche voraussichtlich 2015 vollzogen wird, der Strukturwandel in der Milchviehhaltung dramatischer ablaufen dürfte als in den übrigen Veredelungszeigen.

Eine Diversifikation des Einkommens durch die Produktion verschiedener Marktgüter – welche eine Strategie zur Verringerung von Risiken darstellt – ist gerade Milchviehbetrieben in Niedrigertragsstandorten oft nicht möglich. Die Tatsache, dass gerade diese Betriebe häufig besonders viele „öffentliche Güter“ produzieren, hilft ihnen am Markt nicht.

38. Die Vorschläge des SRU bieten hier aufgrund der erhöhten ökologischen Grundprämie für ökologisch wertvolles Grünland eine gute Möglichkeit für Milchviehbetriebe zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften. Eine Honorierung öffentlicher Güter bietet gerade für Betriebe in benachteiligten Regionen eine zusätzliche Einkommensalternative und Diversifikationsmöglichkeit, bei welcher der Landwirt nicht mit Produzenten mit ganz unterschiedlichen Wettbewerbsvor- und -nachteilen wett-

eifern muss. In Regionen, die bei einer fortschreitenden Liberalisierung der Agrarpolitik vom Brachfallen bedroht sind, bietet ein System, das Landschaftspflege entgelt, eine gute und womöglich in Zukunft einzige Einkommensalternative für Landwirte.

Zusätzlich kann dieses Einkommen für alle beteiligten Landwirte als Risikoabpufferung dienen: die „öffentlichen Güter“ verlieren ja keineswegs ihren Wert in Niedrigpreiszeiten, sodass das Einkommen aus der „Produktion“ öffentlicher Güter so lange sicher ist, wie sie in entsprechender Qualität angeboten werden.

Zu diesen aus betriebswirtschaftlicher Sicht sich bietenden Vorteilen des vom SRU entwickelten Honorierungs-

systems kommt noch ein weiterer wichtiger Aspekt: Das hier vorgestellte Modell schafft eine konkrete Nachfrage nach dem Gut „Umwelt- und Naturschutz“. Umwelt- und Naturschutz wird damit zu einer Art Marktgut: die externen, positiven Effekte der Landwirtschaft werden internalisiert. Mit seiner Nachfrage nach diesem Produkt „Natur- und Umweltschutz“ teilt der Staat dem Landwirt mit, dass er die von ihm in dem Falle bewusst bewahrten Güter schätzt und honoriert. So wird der Landwirt nicht als „Subventionsempfänger“ von der Gesellschaft wahrgenommen, sondern als Produzent angesprochen, was traditionell seinem Selbstverständnis entspricht (vgl. GUJER 2006, S. 36).

Abkürzungsverzeichnis

BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNE	Bruttonationaleinkommen
CAPRI	Common Agricultural Policy Regionalised Impact(-Modell) – ein Instrument für die ex ante Folgenabschätzung von landwirtschaftlichen und internationalen Handelspolitiken mit dem Fokus auf die EU
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER-VO	Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
EU	Europäische Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FAO	Food and Agriculture Organization
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie – Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GVO	gentechnisch veränderte Organismen
HELCOM	Helsinki Commission – Kommission des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets von 1992
IMPEL-Netzwerk	Implementation and Enforcement of Environmental Law – Umsetzung und Durchsetzung von Umweltrecht; Europäisches Netzwerk, in dem alle EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und Beitrittskandidatenländer der EU vertreten sind
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement – EU-Programm für Fördermaßnahmen im Umweltbereich
N	Stickstoff
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSPAR	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
Vogelschutz-RL	Vogelschutzrichtlinie – Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie – Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik
WTO	World Trade Organisation – Welthandelsorganisation

Literaturverzeichnis

- Alliance Environnement (2007): Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part I: Descriptive Report. London, Auzeville: IEEP, Oréade-Brèche.
- Baessler, C., Klotz, S. (2006): Effects of changes in agricultural land-use on landscape structure and arable weed vegetation over the last 50 years. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 115 (1–4), S. 43–50.
- Baumgärtner, S., Becker, C. (2008): Ökonomische Aspekte der Biodiversität. In: Lanzerath, D., Mutke, J., Barthlott, W., Baumgärtner, S., Becker, C., Spranger, T. M. (Hrsg.): Biodiversität. Freiburg, München: Alber. *Ethik in den Biowissenschaften* 5, S. 75–115.
- Beck, S., Born, W., Dziock, S., Görg, C., Hansjürgens, B., Henle, K., Jax, K., Köck, W., Neßhöver, C., Rauschmayer, F., Ring, I., Schmidt-Loske, K., Unnerstall, H., Wittmer, H. (2006): Die Relevanz des Millennium Ecosystem Assessment für Deutschland. Leipzig: UFZ. UFZ-Bericht 02/06.
- Bengtsson, J., Ahnstrom, J., Weibull, A. C. (2005): The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 42 (2), S. 261–269.
- Berg, E., Rauh, R., Heißenhuber, A., Hofmann, H. (1993): Analyse der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Konzepte zur Entlohnung externer Leistungen der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ökologischer Leistungen. Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Weihenstephan.
- Berger, G., Pfeffer, H., Kächele, H., Hoffmann, J. (2004): Naturschutz in Agrarlandschaften durch Kombination von EU-Flächenstilllegung und Agrarumweltprogrammen. http://www.lebensraum-brache.de/_downloads/veranstaltungen/symposium_brussel_2004/Kurz-Berger.pdf (14.08.2009).
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2009a): Where have all the flowers gone? Grünland im Umbruch. Hintergrundpapier und Empfehlungen des BfN. Bonn-Bad Godesberg: BfN.
- BfN (2009b): Zusammenfassung der Ergebnisse der BfN-Tagung „Where have all the flowers gone - Grünland im Umbruch“ im Rahmen der Reihe „Naturschutz und Landwirtschaft im Dialog“ 27–30.04.2009 auf Vilm. <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2009-Gruenland-Zusammenfassung.pdf> (09.10.2009).
- BfN (2008): Daten zur Natur 2008. Bonn: BfN.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2009a): Diskussionspapier: Grundsätze für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013. BMELV.
- BMELV (2009b): Statistik und Berichte. Durchschnittliche Viehbestandsgrößen in den EU-Mitgliedsstaaten. <http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-8031700-0000.pdf> (08.10.2009).
- BMELV (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013. Berlin: BMELV.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), AIZ (Presse- und Informationsdienst Agrarisches Informationszentrum) (2009): EU: Inhaltliche Optionen für die GAP nach 2013 – weiterhin zwei Säulen. Wien: Lebensministerium Österreich. <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/74677/1/26601/> (27.3.2009).
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorischerheit) (2008): Der Ökonomische Wert der biologischen Vielfalt und der Dienstleistungen der Ökosysteme. Hintergrundinformation. Berlin: BMU. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/teeb_phase2_hg_de.pdf (08.05.2009).
- Boccaccio, L., Brunner, A., Powell, A. (Hrsg.) (2009): Could do better! How is EU Rural Development policy delivering for biodiversity? Brüssel: BirdLife International, RSPB.
- Brandt, H. (2004): Kosten und Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland. Gutachten. Berlin: Oxfam Deutschland.
- Bureau, J.-C., Mahé, L.-P. (2005): CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view. Paris: Notre Europe. *Studies & research* 64.
- Calliess, C. (1998): Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 113 (11), S. 559–568.
- CBD (Convention on Biological Diversity) (2004): COP 7 Decision VII/30. Kuala Lumpur, 9–20 February 2004.

- Strategic Plan: future evaluation of progress. Montreal: SCBD. <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?m=COP-07&id=7767&lg=0> (09.10.2009).
- CBD (2002): COP 6 Decision VI/26. The Hague, 7-19 April 2002. Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity. Montreal: SCBD. <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?m=COP-06&id=7200&lg=0> (09.10.2009).
- Claßen, T., Kistemann, T., Schillhorn, K. (2005): Naturschutz und Gesundheitsschutz: Identifikation gemeinsamer Handlungsfelder. Bonn: BfN. Naturschutz und biologische Vielfalt 23.
- Cornes, R., Sandler, T. (1999): The theory of externalities, public goods, and club goods. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of the European Union (2009): The Future of the CAP after 2013: direct payments - Adoption of Council Conclusions. Brüssel: Council of the European Union, Special Committee on Agriculture. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10713.en09.pdf> (1.7.2009).
- Delcourt, H. R., Delcourt, P. A. (1988): Quaternary landscape ecology: Relevant scales in space and time. *Landscape ecology* 2 (1), S. 23–44.
- Deutscher Bundestag (2009): Ein Jahr nach der COP 9/MOP 4 in Bonn - Zwischenstand der deutschen CBD-Präsidentschaft Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 16/13526
- Deutscher Bundestag (2007): Dem Verlust an Agrobiodiversität entgegenwirken. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 16/5413.
- Dister, E., Henrichfreise, A. (2009): Veränderungen des Wasserhaushaltes und Konsequenzen für den Naturschutz. *Natur und Landschaft* 84 (1), S. 26–31.
- Doyle, U., Vohland, K., Rock, J., Schümann, K., Ristow, M. (2007): Nachwachsende Rohstoffe - eine Einschätzung aus Sicht des Naturschutzes. *Natur und Landschaft* 82 (12), S. 529–535.
- EBCC (European Bird Census Council) (2008): Europe's farmland birds continue to suffer from agricultural policy. EU unlikely to meet its 2010 biodiversity target. <http://www.ebcc.info/index.php?ID=366> (03.12.2008).
- EBCC (2007): European wild bird indicators 2007 update. <http://www.ebcc.info/index.php?ID=291> (09.10.2009).
- EEA (European Environment Agency) (2009): Progress towards the European 2010 biodiversity target. Kopenhagen: EEA. EEA Report 4/09.
- Elsen, T. van (2005): Einzelbetriebliche Naturschutzberatung - eine bundesweite Perspektive für die Integration von Naturschutzziele auf landwirtschaftlichen Betrieben. In: FiBL Deutschland e.V. (Hrsg.): Beiträge zur Tagung 6-8. Oktober 2005 in Witzenhausen. Witzenhausen: FiBL Deutschland e.V., S. 9–18.
- Europäische Kommission (2009a): Landwirtschaft. Brüssel: eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables (12.10.2009).
- Europäische Kommission (2009b): White Paper. Adapting to climate change: Towards a European framework for action. COM(2009) 147/4. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2009c): Zusammenfassender Bericht über den Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen gemäß Artikel 17 der Habitatrichtlinie. KOM(2009) 358 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2008a): Konsultationsbericht. Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Kurze Zusammenfassung der Beiträge. Arbeitsdokument des Generalsekretariats und der GD Haushalt. SEK(2008) 2739. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2008b): Progress towards halting the loss of biodiversity by 2010. A first assessment of implementing the EC biodiversity action plan. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_biodiv_ap/pdf/2007_report.pdf (20.03.2008).
- Europäische Kommission (2007a): Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushaltes (2008/2009). SEK(2007) 1188 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM(2007) 722 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2007c): Zur Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus

- landwirtschaftlichen Quellen für den Zeitraum 2000-2003. KOM(2007) 120 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2006): Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus. Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen. KOM(2006) 216 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2009): Stellungnahme zu der "Halbzeitbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt" KOM(2008) 864 endg. Brüssel: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. NAT/436.
- Freibauer, A., Drösler, M., Gensior, A., Schulze, E.-D. (2009): Das Potenzial von Wäldern und Mooren für den Klimaschutz in Deutschland. *Natur und Landschaft* 84 (1), S. 20–25.
- Fuchs, S., Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Mainz: Bioland Verlags GmbH.
- Gerken, B., Krannich, R., Krawczynski, R., Sonnenburg, H., Wagner, H.-G. (2008): Hutelandschaftspflege und Artenschutz mit großen Weidetieren im Naturpark Solling-Vogler. Bonn: BfN. Naturschutz und biologische Vielfalt 57.
- Gießhübel-Kreusch, R. (1989): Monetäre Bewertung nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft und Möglichkeiten einer Vergütung am Beispiel des Artenschutzes. *Agrarwirtschaft* 38 (7), S. 221–226.
- Grote, U., Deblitz, C., Stegmann, S. (2002): Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit: Fallstudienresultate für ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien. In: Brockmeier, M. (Hrsg.): Liberalisierung des Weltagrarhandels: Strategien und Konsequenzen. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues 40, S. 107–116.
- Gujer, H.-U. (2006): Ergebnisorientierte Honorierung im Rahmen der Schweizer Öko-Qualitätsverordnung. Erfahrungen und Weiterentwicklung. In: Hampicke, U., Arbeitsgruppe Landschaftsökonomie Greifswald (Hrsg.): Anreiz - Ökonomie der Honorierung ökologischer Leistungen. Workshopreihe "Naturschutz und Ökonomie" Teil I. Bonn: BfN. BfN-Skripten 179, S. 31–40.
- Gunningham, N., Grabosky, P. (2004): Smart regulation: designing environmental policy. Oxford: Oxford University Press.
- Günther, A., Nigmann, U., Achtziger, R., Gruttke, H. (2005): Analyse der Gefährdungsursachen planungsrelevanter Tiergruppen in Deutschland. Bonn: BfN. Naturschutz und biologische Vielfalt 21.
- Güthler, W., Oppermann, R. (2005): Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz weiter entwickeln. Bonn: BfN. Naturschutz und biologische Vielfalt 13.
- Güthler, W., Orlich, I. (2009): Naturschutzförderung in Deutschland im Rahmen der EU-Agrarpolitik. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41 (5), S. 133–138.
- Hanley, N., Kirkpatrick, H., Simpson, I., Oglethorpe, D. (1998): Principles for the Provision of Public Goods from Agriculture: Modeling Moorland Conservation in Scotland. *Land Economics* 74 (1), S. 102–113.
- HELCOM (Helsinki Commission) (2009): Eutrophication in the Baltic Sea. An integrated thematic assessment of the effects of nutrient enrichment in the Baltic Sea region. Executive Summary. Helsinki: HELCOM. Baltic Sea Environment Proceedings 115A.
- HELCOM (2007): Towards a baltic sea unaffected by eutrophication. HELCOM Overview 2007. HELCOM Ministerial Meeting Krakow, Poland, 15 November 2007. Helsinki: HELCOM.
- Henle, K., Alard, D., Clitherow, J., Cobb, P., Firbank, L., Kull, T., McCracken, D., Moritz, R. F. A., Niemela, J., Rebane, M., Wascher, D., Watt, A., Young, J. (2008): Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe. A review. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 124 (1–2), S. 60–71.
- Herbke, N., Dworak, T., Karaczun, Z. M. (2006): WFD and Agriculture – Analysis of the Pressures and Impacts Broaden the Problem's Scope. Interim Report. Version 6. Berlin: ecologic, Warsaw Agricultural University. www.ecologic-events.de/cap-wfd/conference2/en/documents/pressures.pdf (12.10.2009).
- Hirschfeld, J. (2006): Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk. *Landwirtschaft und Umwelt* 22.

- HM Treasury, DEFRA (Department of Environment, Food and Rural Affairs) (2005): A vision for the Common Agricultural Policy. London: HMSO.
- Hofer, E. M. (2009): Weiterentwicklung der Direktzahlungen nach 2013, Ergebnisse einer internationalen Expertengruppe. Vortrag, IV. Bayerisch-Österreichische Strategietagung zur Weiterentwicklung der Europäischen Agrarpolitik, 2. und 3. April 2009, Passau.
- Hole, D. G., Willis, S. G., Pain, D. J., Fishpool, L. D., Butchart, S. H. M., Collingham, Y. C., Rahbek, C., Huntley, B. (2009): Projected impacts of climate change on a continent-wide protected area network. *Ecology Letters* 12 (5), S. 420–431.
- Holländer, R., Zenker, C., Pielen, B., Fälsch, M., Choudhury, K. (2008): Gewässerschutz und Landwirtschaft: Widerspruch oder lösbares Problem? Frankfurt: WWF Deutschland.
- Hötker, H., Rahmann, G., Jeromin, K. (2004): Positive Auswirkungen des Ökolandbaus auf Vögel der Agrarlandschaft - Untersuchungen in Schleswig-Holstein auf schweren Ackerböden. In: Rahmann, G., Elsen, T. van (Hrsg.): Naturschutz als Aufgabe des Ökologischen Landbaus Braunschweig: FAL. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 272, S. 43–59.
- IÖW (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung), Öko-Institut e.V., Schweisfurth-Stiftung, Freie Universität Berlin, Landesanstalt für Großschutzgebiete (Hrsg.) (2004): Agrobiodiversität entwickeln! Handlungsstrategien für eine nachhaltige Tier- und Pflanzenzucht. Endbericht. Berlin, Darmstadt, Frankfurt am Main, Eberswalde: IÖW, Öko-Institut e.V., Schweisfurth-Stiftung, FU, Landesanstalt für Großschutzgebiete.
- Kettunen, M., Terry, A., Tucker, G. (2007): Preparatory work for developing guidance on the maintenance of landscape connectivity features of major importance for wild flora and fauna. Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC). London: Institute for European Environmental Policy.
- Kleijn, D., Kohler, F., Báldi, A., Batáry, P., Concepción, E. D., Clough, Y., Díaz, M., Gabriel, D., Holzschuh, A., Knop, E., Kovács, A., Marshall, E. J. P., Tschantke, T., Verhulst, J. (2009): On the relationship between farmland biodiversity and land-use intensity in Europe. *Proceedings of the Royal Society, Series B* 276 (1658), S. 903–909.
- Korsch, H., Westhus, W. (2004): Auswertung der floristischen Kartierung und der Roten Listen Thüringens für den Naturschutz. *Haussknechtia* 10, S. 3–67.
- LUBW (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg) (2007): Pferdebeweidung in der Biotoppflege. Karlsruhe: LUBW. Naturschutz-Praxis / Landschaftspflege / Merkblatt 7.
- Luick, R., Vonhoff, W. (2009): Wertholzpflanzungen - das Thema Agroforstsysteme in moderner Inszenierung. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41 (2), S. 47–52.
- LUPG (Land Use Policy Group) (2009): Securing our common future through environmentally sustainable land management: The Land Use Policy Group vision for the future of the CAP post 2013. Swansea u.a.: LUPG.
- Merckx, T., Feber, R. E., Riordan, P., Townsend, M. C., Bourn, N. A. D., Parsons, M. S., Macdonald, D. W. (2009): Optimizing the biodiversity gain from agri-environment schemes. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 130 (3–4), S. 177–182.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2008): Assises de l'agriculture: Quels objectifs pour une politique agricole dans une perspective 2013? [http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/travaux-du-cso/downloadFile/Fichier Attache_1_f0/assisescoOCT_vsdef.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/travaux-du-cso/downloadFile/Fichier_Attache_1_f0/assisescoOCT_vsdef.pdf) (09.10.2009).
- MinLNV (Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) (2008): Grundriss der Europäischen Agrarpolitik 2020. Den Haag: MinLNV.
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (2006): Landwirtschaft 2015. Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes. Bonn, Berlin: NABU.
- Nitsch, H., Osterburg, B. (2007): Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Braunschweig: FAL. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 04/07.
- Nowicki, P., Weeger, C., Meijl, H. van, Banse, M., Helming, J., Terluin, I., Verhoog, D., Overmars, K., Westhoek, H., Knierim, A., Reutter, M., Matzdorf, B., Margraf, O., Mnatsakanian, R. (2006): SCENAR 2020. Scenario study on agriculture and the rural world. Luxembourg: European Communities.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): Multifunktionalität. Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen. Zusammenfassung. Paris: OECD Publishing.
- Oheimb, G. von, Eischeid, I., Finck, P., Grell, H., Härdtle, W., Mierwald, U., Riecken, U., Sandkühler, J. (2004): Halboffene Weidelandschaft Höltingbaum - Perspektiven für den Erhalt und die naturverträgliche Nutzung von Offenlandlebensräumen. Bonn: BfN. Naturschutz und Biologische Vielfalt 36.
- Opdam, P., Foppen, R., Vos, C. (2002): Bridging the gap between ecology and spatial planning in landscape ecology. *Landscape ecology* 16 (8), S. 767–779.
- Oppermann, R. (Hrsg.) (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim: Institut für Agrarökologie und Biodiversität.
- Oppermann, R., Neumann, A., Huber, S. (2008): Die Bedeutung der obligatorischen Flächenstilllegung für die biologische Vielfalt. Fakten und Vorschläge zur Schaffung von ökologischen Vorrangflächen im Rahmen der EU-Agrarpolitik. Berlin: NABU-Bundesverband.
- OSPAR Commission (2008): Second OSPAR integrated report on the eutrophication status of the OSPAR maritime area. London: OSPAR Commission. OSPAR publication 372/08.
- Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J., Common, M. (2003): Natural resources and environmental economics. 3. ed. Harlow: Pearson Education Limited.
- Rat der Europäischen Union (2005): Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Brüssel: Rat der Europäischen Union. 1591505, CADREFIN 268.
- Reichert, T. (2005): EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WTO-Agrarabkommen. Hamm, Berlin: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Germanwatch.
- Rodríguez, C., Wiegand, K. (2009): Evaluating the trade-off between machinery efficiency and loss of biodiversity-friendly habitats in arable landscapes: The role of field size. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 129 (4), S. 361–366.
- Ruschkowski, E. von, Haaren, C. von (2008): Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland im europäischen Vergleich. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 40 (10), S. 329–335.
- SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity) (2007): Die Lage der biologischen Vielfalt. 2. Globaler Ausblick. Bonn: BfN. Naturschutz und biologische Vielfalt 44.
- Schnepf, R., Womach, J. (2007): Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO. Washington, DC: Congressional Research Service. CRS Report for the Congress. RL33697.
- Schumacher, K.-D. (2008): Zusammenfassung vom Fachgespräch am 5. Mai 2008 in der Heinrich-Böll-Stiftung "Hohe Agrarpreise - Mehr Hunger oder mehr Chancen für den ländlichen Raum?". <http://www.germanwatch.org/handel/agrarpr08.pdf>. (08.10.2009).
- Schumann, K., Wagner, F., Luick, R. (2009): Naturschutzstandards für den Biomasseanbau. Endbericht (Entwurf). Rottenburg: Hochschule für Forstwissenschaft. FKZ 3507 82 150.
- Skogen, M. D., Mathisen, L. R. (2009): Long-term effects of reduced nutrient inputs to the North Sea. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 82 (3), S. 433–442.
- Smith, J., Potts, S., Eggleton, P. (2008): The value of sown grass margins for enhancing soil macrofaunal biodiversity in arable systems. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 127 (1–2), S. 119–125.
- Smith, P., Martino, D., Cai, Z., Gwary, D., Janzen, H., Kumar, P., McCarl, B., Ogle, S., O'Mara, F., Rice, C., Scholes, B., Sirotenko, O. (2007): Agriculture. In: Metz, B., Davidson, O. R., Bosch, P. R., Dave, R., Meyer, L. A. (Hrsg.): *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 497–540.
- Sonnenberg, A., Chapagain, A., Geiger, M., August, D. (2009): Der Wasser-Fußabdruck Deutschlands. Frankfurt am Main: WWF Deutschland.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt.
- Sudfeldt, C., Dröschmeister, R., Grüneberg, C., Jaehne, S., Mitschke, A., Wahl, J. (2008): Vögel in Deutschland 2008. Steckby: Dachverband Deutscher Avifaunisten.
- Sukhdev, P. (2008): The economics of ecosystems & biodiversity: an interim report. Bruxelles: European Commission.

- Swinbank, A. (2008): Potential WTO Challenges to the CAP. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 56 (4), S. 445–456.
- Swinbank, A. (2005): Developments in the WTO and Implications for the CAP. Paper prepared for the Agricultural Economics Society's one-day conference "CAP Reformed?", London, 12 January 2005. London: The University of Reading.
- Thomas, F., Denzel, K., Hartmann, E., Luick, R., Schmoock, K. (2009): Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme. Darstellung und Analyse der Entwicklung von Maßnahmen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: BfN. BfN-Skripten 253.
- UBA (Umweltbundesamt) (2008): Hintergrundpapier zu einer multimedialen Stickstoffemissionsminderungsstrategie. Dessau-Roßlau: UBA. <http://www.umweltbundesamt.de/luft/downloads/emissionen/hg-stickstoffemissionsminderungsstrategie.pdf> (07.04.2009).
- Vögtlin, J., Wippel, B., Weiß, D. (2009): Das Potenzial von Ochsen in Extensivweidesystemen. Eine Nutzungsvariante zur Erhaltung artenreichen Grünlands. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41 (7), S. 205–208.
- Vohland, K., Badeck, F., Cramer, W. (2009): Klimawandel und Lebensräume - wann wird aus Veränderung ein Risiko? In: Korn, H., Schliep, R., Stadler, J. (Hrsg.): *Biodiversität und Klima - Vernetzung der Akteure in Deutschland V. Ergebnisse und Dokumentation des 5. Workshops*. Bonn: BfN. BfN-Skripten 252, S. 35–37.
- Vohland, K., Doyle, U., Cramer, W. (2008): Der Einfluss von Klimaveränderungen auf die Biodiversität. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (3/2008), S. 31–38.
- Vos, C. C., Berry, P., Opdam, P., Baveco, H., Nijhof, B., O'Hanley, J., Bell, C., Kuipers, H. (2008): Adapting landscapes to climate change: examples of climate-proof ecosystem networks and priority adaptation zones. *Journal of Applied Ecology* 45 (6), S. 1722–1731.
- Wegener, J., Lücke, W., Heinzemann, J. (2006): Analyse und Bewertung landwirtschaftlicher Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. *Agrartechnische Forschung* 12 (6), S. 103–114.
- Wingender, R., Weddeling, K., Beinlich, B., Hill, B., Köstermeyer, H. (2002): Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Nutzung für die Vielfalt wildlebender Tiere und Pflanzen in Deutschland. *Literaturstudie*. Bonn, Marburg: Institut für Landwirtschaftliche Botanik, Universität Bonn, Bioplan Marburg. Gutachten im Auftrag des BMVEL und des BLE 00HS057.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): *Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts*. Verabschiedet am 25.11.2005. <http://www.wzw.tum.de/wdl/lehre/vorlesungen/skripten/unternehmensanalyse/stellungnahme-eu-finzen.pdf> (12.08.2009).
- WWF (World Wide Fund for Nature) (2008): *Die GAP neu gestalten. Die WWF-Vision für das ländliche Europa nach 2013. Ein Diskussionspapier*. Brüssel: WWF European Policy Office.

Mitglieder

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Stand: 2009

Prof. Dr. Martin Faulstich
(Vorsitzender)

Professor für Rohstoff- und Energietechnologie
an der Technischen Universität München und
Direktor des Wissenschaftszentrums Straubing

Prof. Dr. Heidi Foth
(stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Umwelttoxikologie und
Direktorin des Instituts für Umwelttoxikologie
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Christian Calliess

Professor für öffentliches Recht und Europarecht
am Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Olav Hohmeyer

Professor für Energie- und Ressourcenwirtschaft
an der Universität Flensburg

Prof. Dr. Karin Holm-Müller

Professorin für Ressourcen- und Umweltökonomik
an der landwirtschaftlichen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Manfred Niekisch

Professor für Internationalen Naturschutz
an der Universität Greifswald und
Direktor des Frankfurter Zoos

Prof. Dr. Miranda Schreurs

Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft und
Leiterin der Forschungsstelle für Umweltpolitik
an der Freien Universität Berlin

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle
Luisenstraße 46
10117 Berlin

Telefon: (030) 26 36 96-0
E-Mail: info@umweltrat.de
Internet: www.umweltrat.de