

# Schutz der Natur im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik: Bestandsaufnahme – Bewertung – Ausblick

Bernhard Osterburg

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, Stabsstelle Klimaschutz

13. Deutscher Naturschutzrechtstag 2018, „Naturschutzrecht und  
Landwirtschaft“, 25./26. April 2018 in Leipzig

Deutscher Naturschutzrechtstag e.V. und  
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

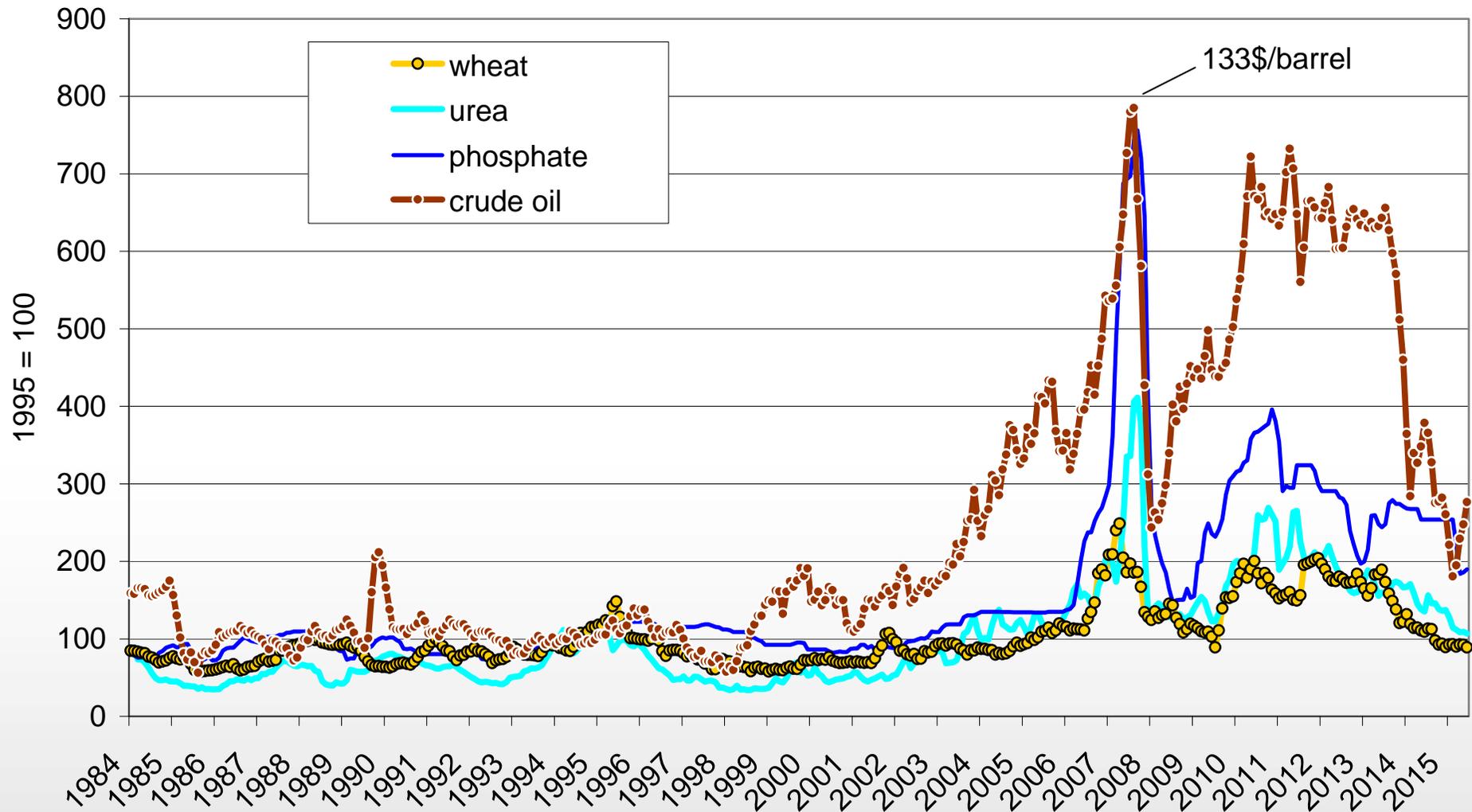


# Gliederung

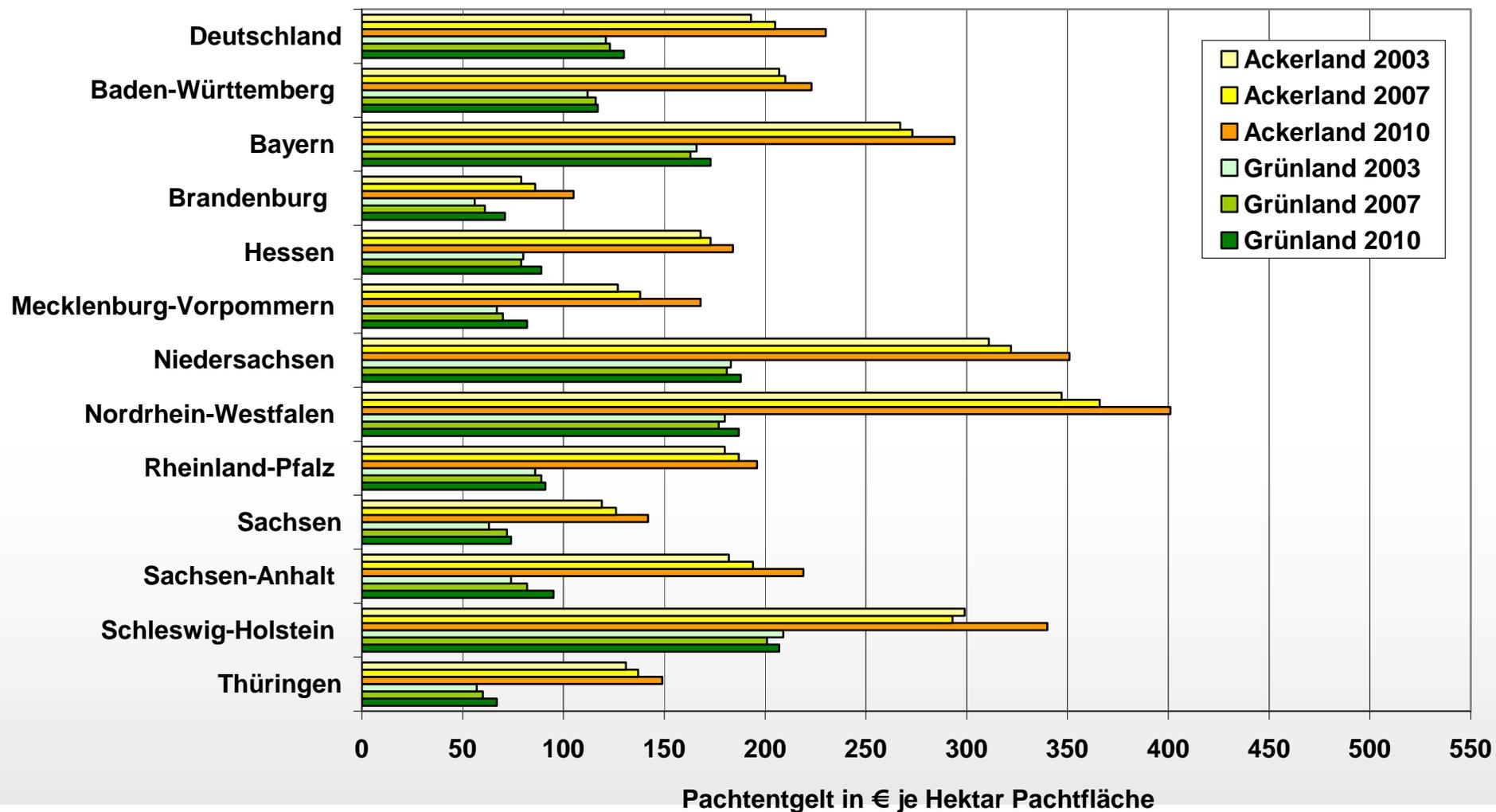
1. „Blick zurück“: Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächennutzung
2. EU-Haushalt und GAP
3. Direktzahlungen
4. Agrarumweltpolitische Instrumente der „1. Säule“ der GAP
5. Ausblick auf die Zeit nach 2020

Dank an: Dr. Norbert Röder und Dr. Frank Offermann

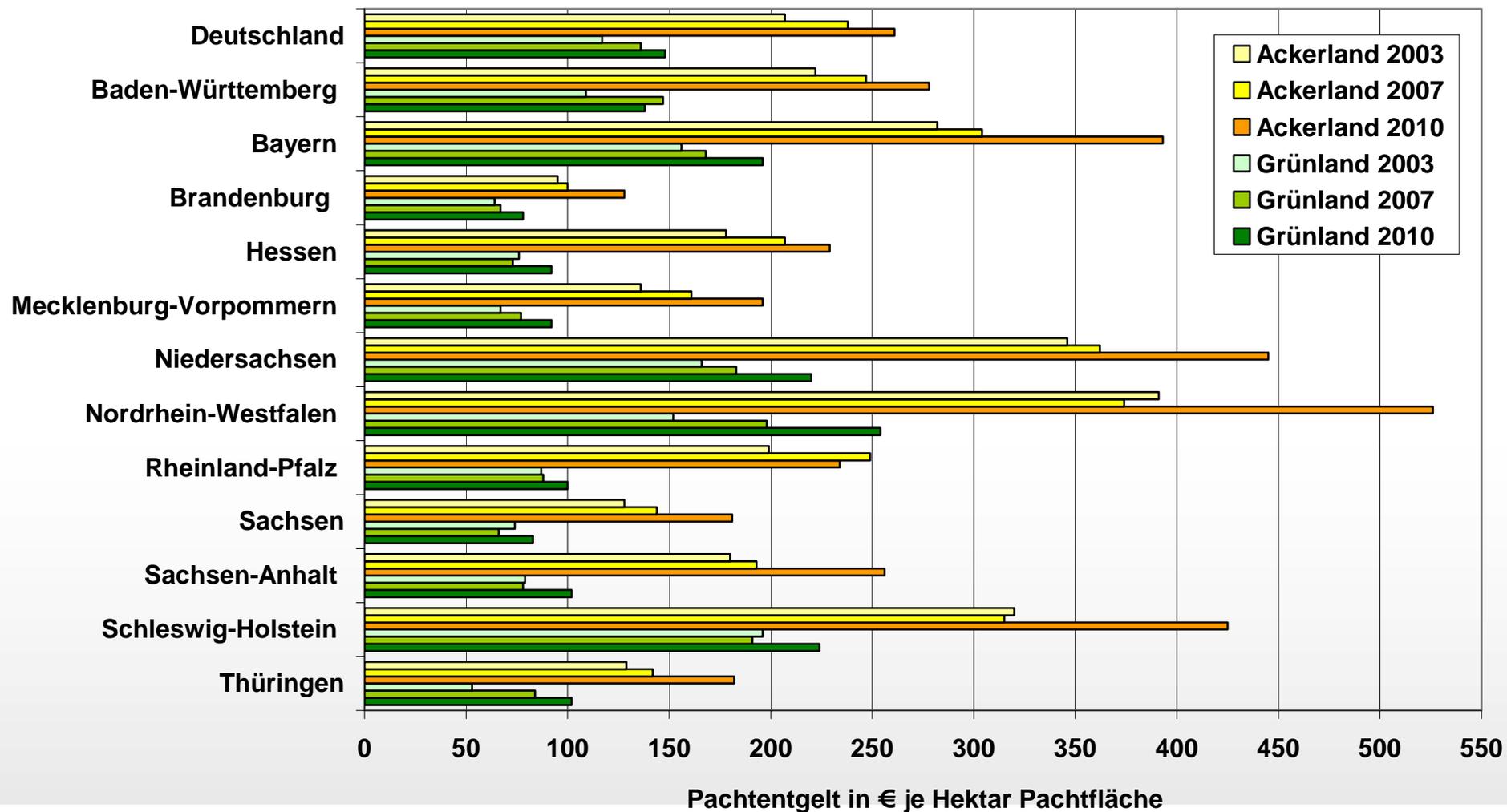
# Weltmarktpreisentwicklungen 12/1984 – 5/2016



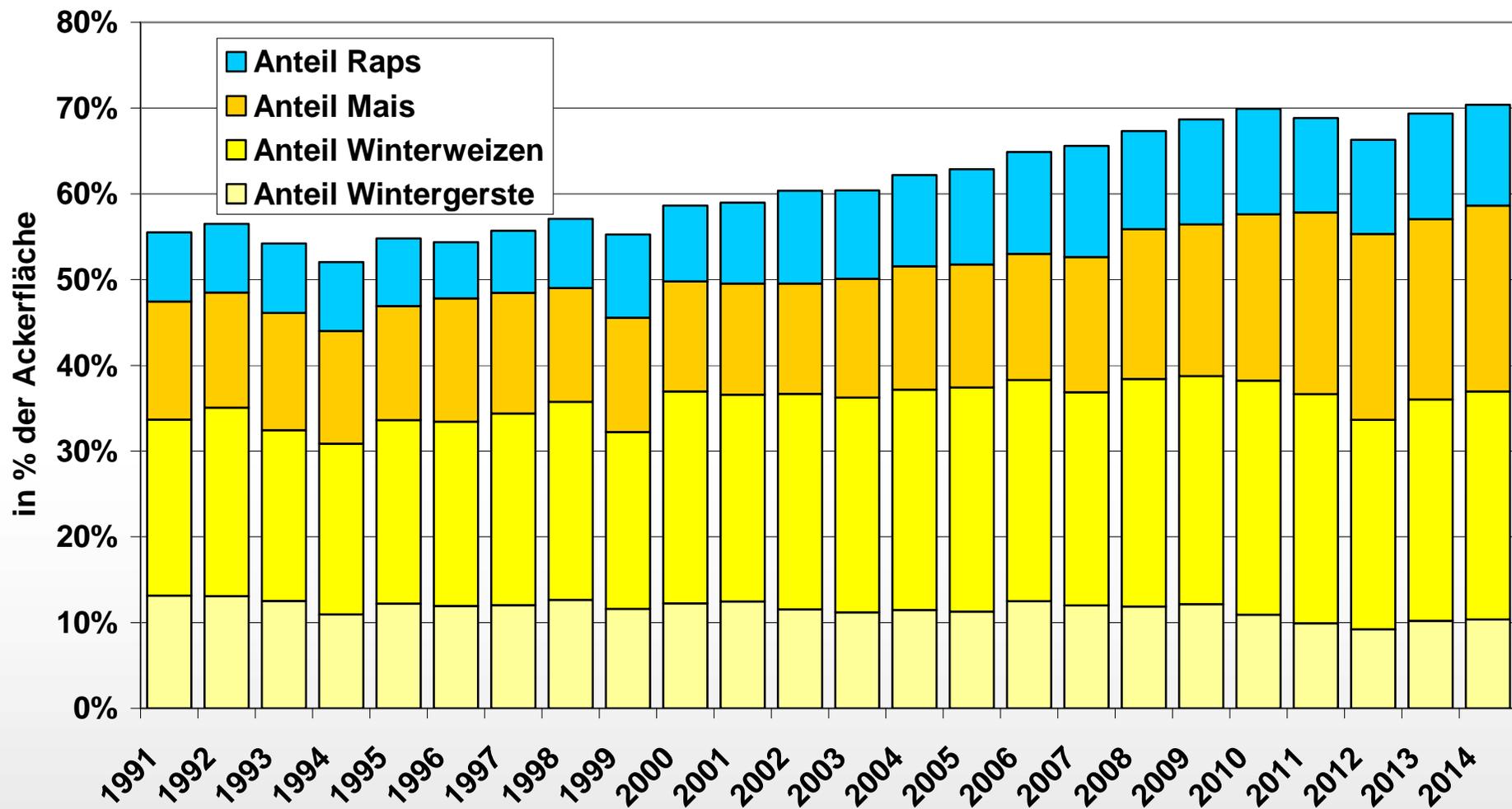
# Pachtpreise für Acker- und Grünland 2003-2010 steigen



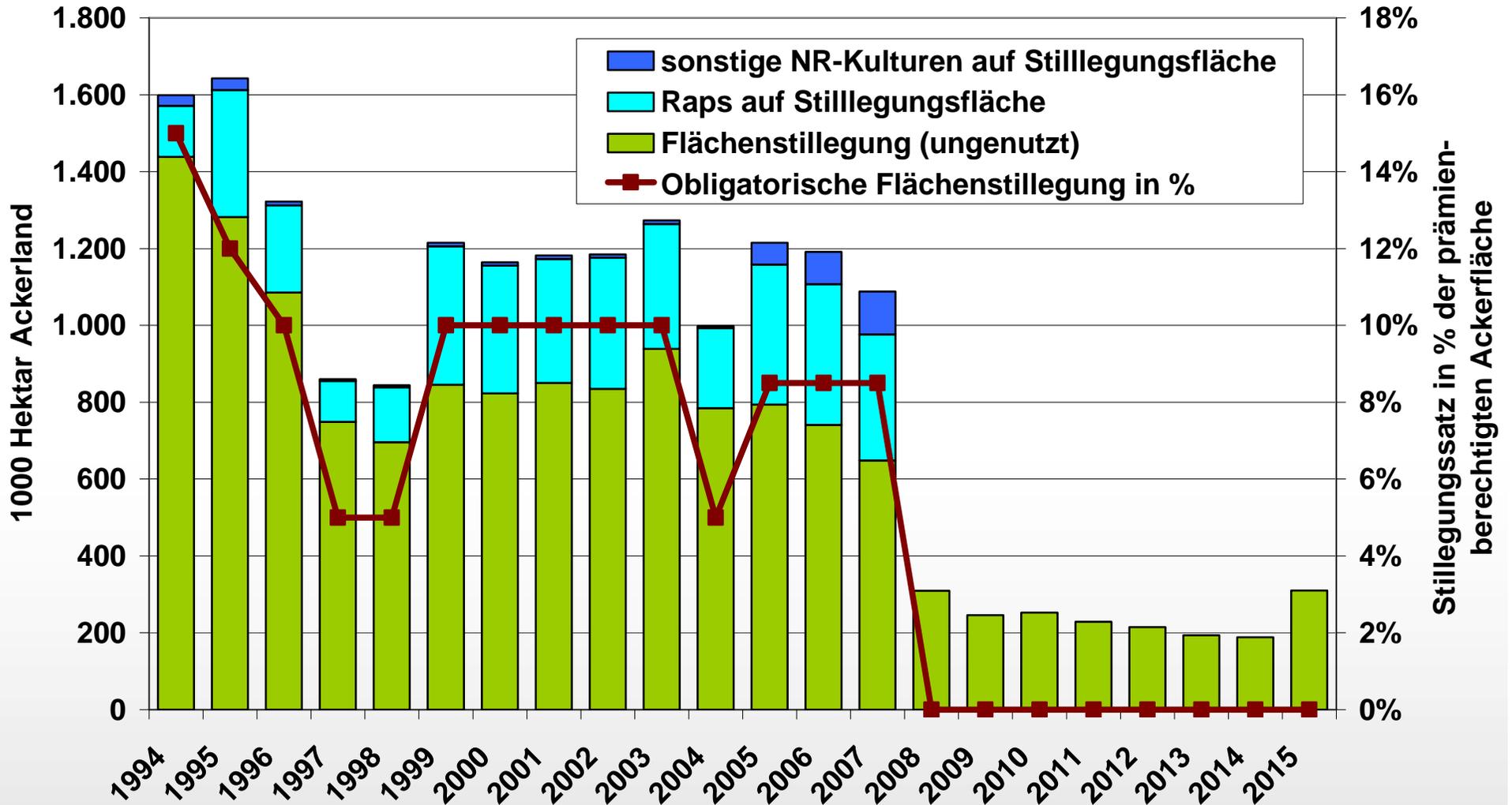
# Neupacht für Acker- und Grünland 2003-2010



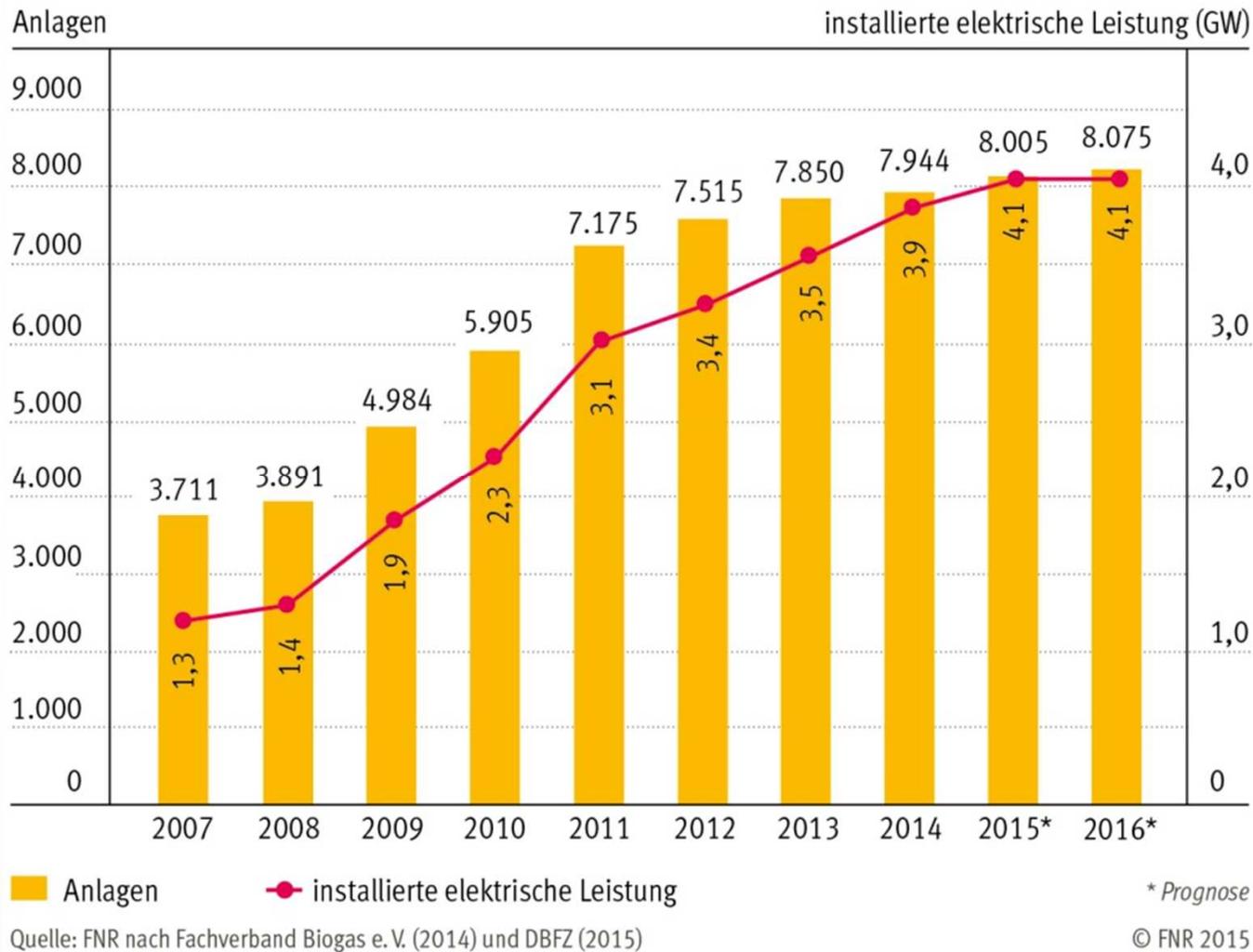
# Entwicklung der wichtigsten Ackerkulturen



# Entwicklung der Stilllegungsfläche

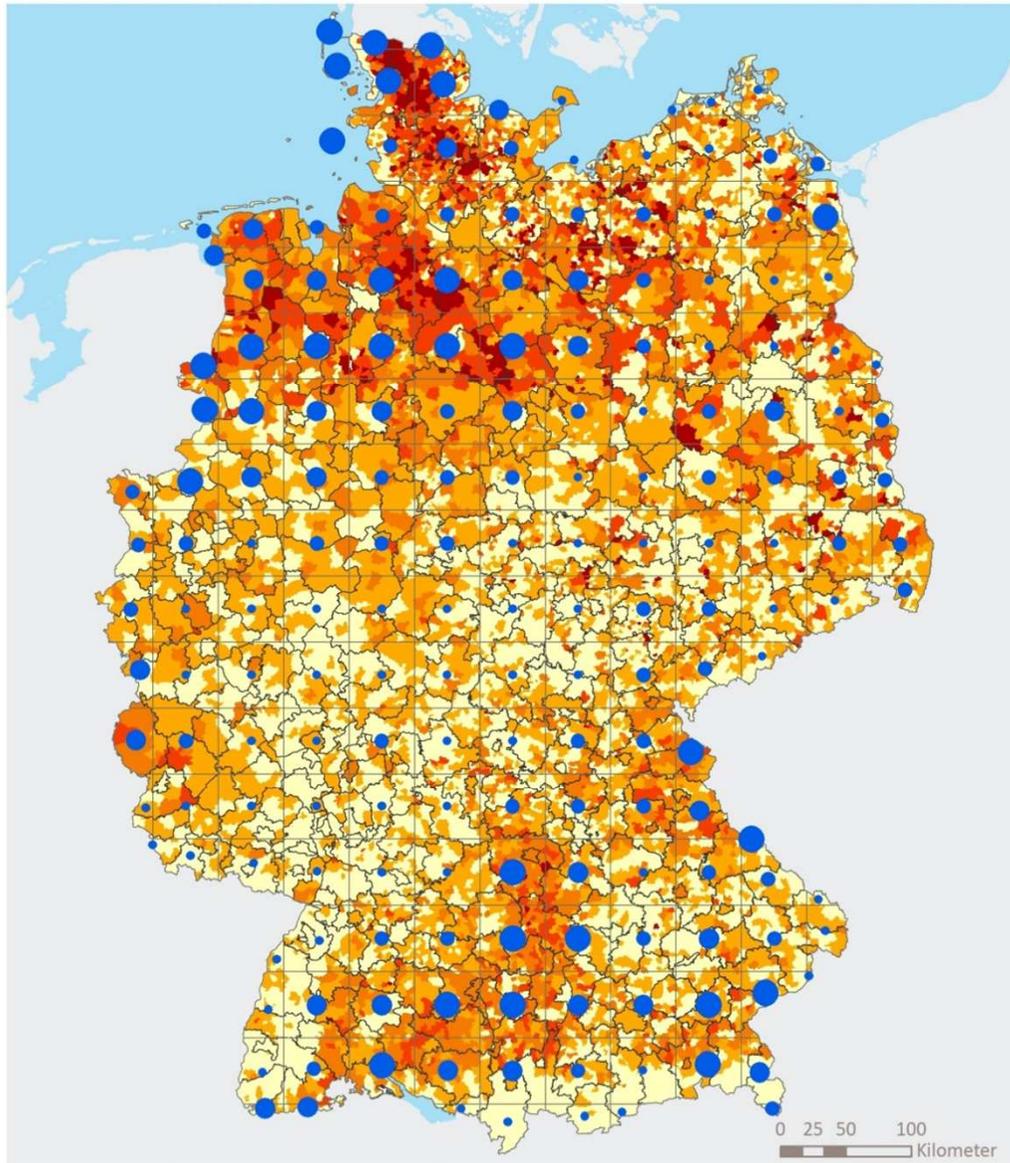


# Entwicklung in der Biogasproduktion: Anzahl Anlagen und installierte elektrische Leistung



>8.000 Biogas-  
 anlagen (2016)  
 ca. 4,5 % des  
 Strom-  
 verbrauchs  
 >> 1 Mio. ha  
 Anbaufläche für  
 Gärsubstrate  
 Zuwachs seit  
 2012 gebremst

# Veränderung der Silomaisfläche 1999-2010 und Leistung der Biogasanlagen (2010)



**Leistung der Biogasanlagen in kW  
bezogen auf 100 ha LF auf  
Rasterebene\* in 2010**

- 0,3 - 10
- > 10 - 15
- > 15 - 20
- > 20 - 40

**Silomais-Flächenänderung in %  
Punkten der LF auf Gemeindeebene von  
1999 bis 2010**

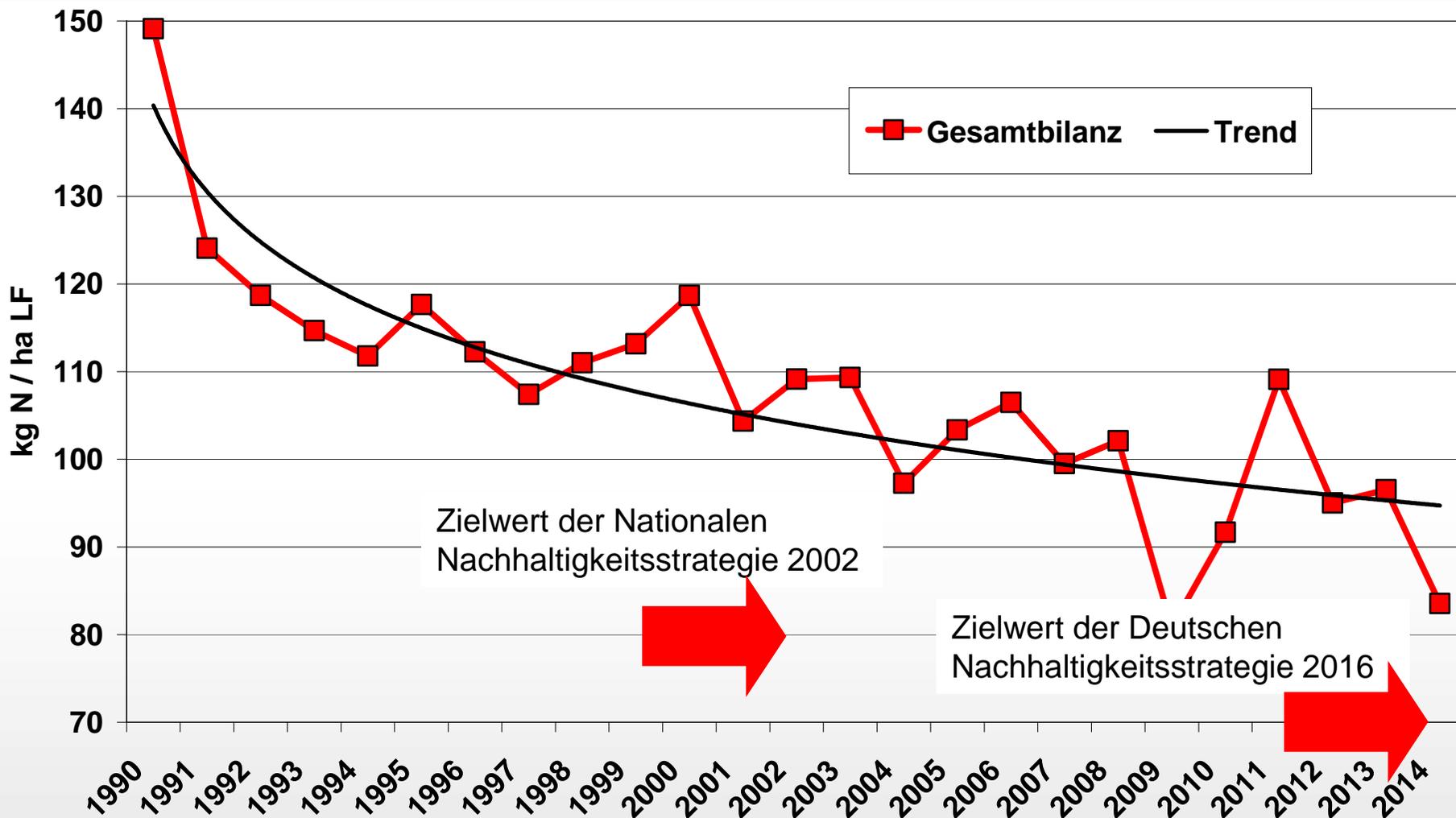
- -54 - 0,5
- > 0,5 - 5
- > 5 - 10
- > 10 - 20
- > 20

\* basierend auf Kreisberechnungen

Methodik: Gocht & Röder (2014) [doi 10.1080/13658816.2014.897348]  
Daten: Bundesnetzagentur (eigene Berechnungen), Stat. Ämter der Länder,  
Kreisdaten der Landwirtschaftszählung 2010 (eigene Berechnungen); FDZ der  
Stat. Ämter des Bundes und der Länder, Landwirtschaftszählung 2010 und  
AFID-Panel Agrarstruktur 1999 (eigene Berechnung;  
Kreisdaten 1999-2007, Clusterschätzer); 1999-2010 Basis-DLM -Bundesamt  
für Kartographie u. Geodäsie (BKG)  
Darstellung: Gebietsstand der Landwirtschaftszählung 2010 nach VG250, BKG

Datenquelle:  
FDZ-Daten,  
Netzbetreiber-  
Daten, Orthen/  
Thünen-Institut  
(2014).

# Entwicklung der N-Salden (Gesamtbilanz Deutschland)



Datenquelle: Institut für Pflanzenbau und Bodenkunde, Julius Kühn Institut (JKI) und Institut für Landschaftsökologie und Ressourcenmanagement (ILR), Universität Gießen  
Beitrag der Agrarpolitik zur Integration des Naturschutzes

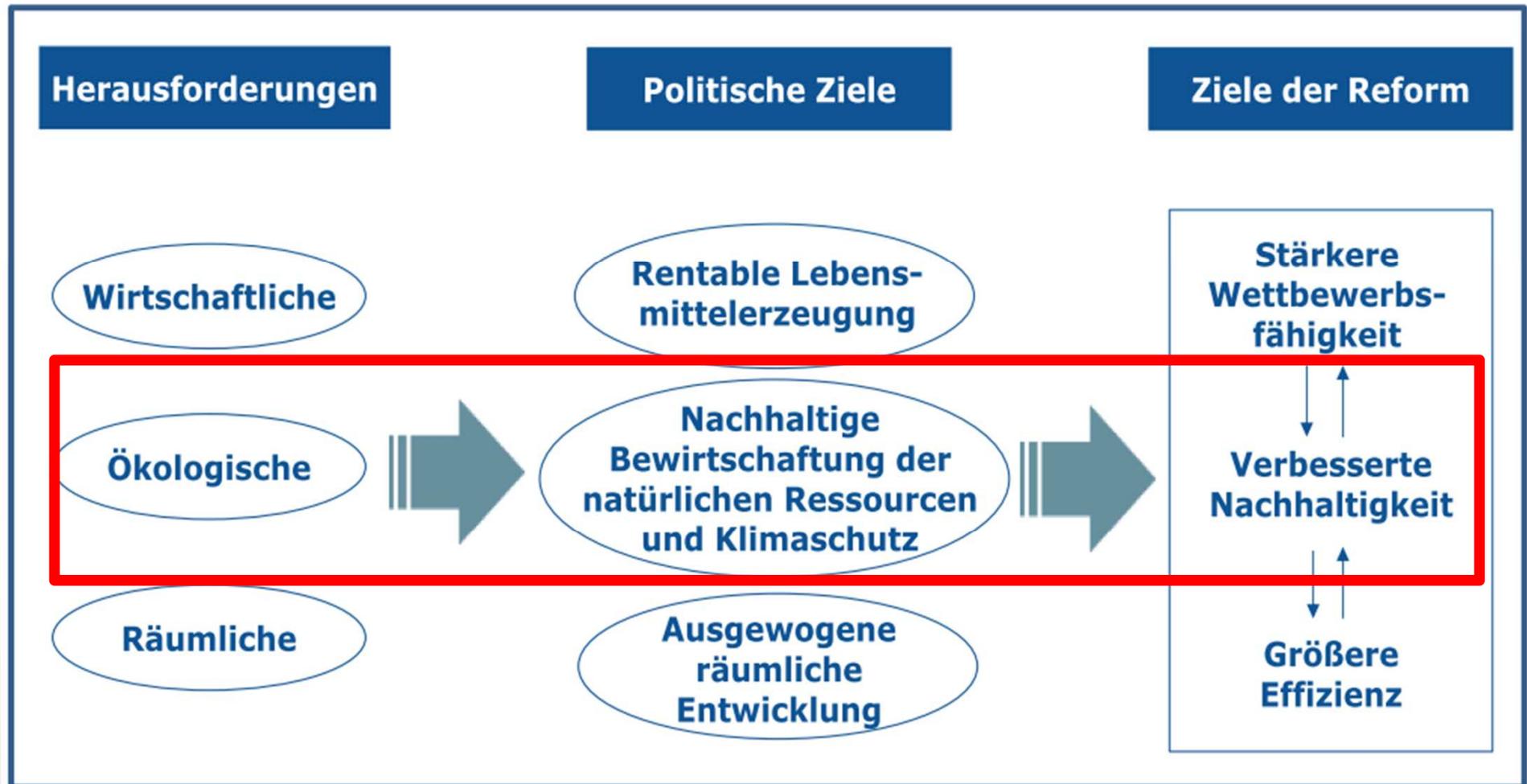
## Fazit zum “Blick zurück”

- Starke Preisveränderungen ausgehend vom Energiepreis
  - Intensivierung der Flächennutzung:
    - Zunahme Wintergetreide, Raps, Silomais (seit 2000)
    - Fruchtfolgen werden enger, besonders durch Weizen und Mais
    - Rückgang extensiver Flächennutzungen
  - Starker Strukturwandel in der Rinder- und Schweinehaltung
  - Umweltziele zu Stickstoff, Ammoniak, Biodiversität nicht erreicht
- ➔ Landwirtschaft kommt zunehmend in die öffentliche Kritik
- ➔ Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung, „Stresstest“ für Natur- und Umweltschutzpolitiken

# Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: wichtige Reformen

- Bis 1992: hohe administrative Preise führen zur Entstehung von Überschüssen
- 1992: „McSharry-Reform“: Senkung administrativer Preise, Preisausgleichszahlungen u.a. für Getreide und Ölsaaten, obligatorische Flächenstilllegung, **Agrarumweltmaßnahmen**
- 1999: „Agenda 2000“: weitere Senkungen der Interventionspreise, **Stärkung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Programmierungsansatz**
- 2003: „MidTermReview“: Von Produktion **entkoppelte Flächenprämien, Cross Compliance, Modulation**
- 2008: „Health Check“: **Modulation, Abschaffung Flächenstilllegung** und Milchquote
- 2013ff: GAP ab 2015 – **„Greening“ der 1. Säule**

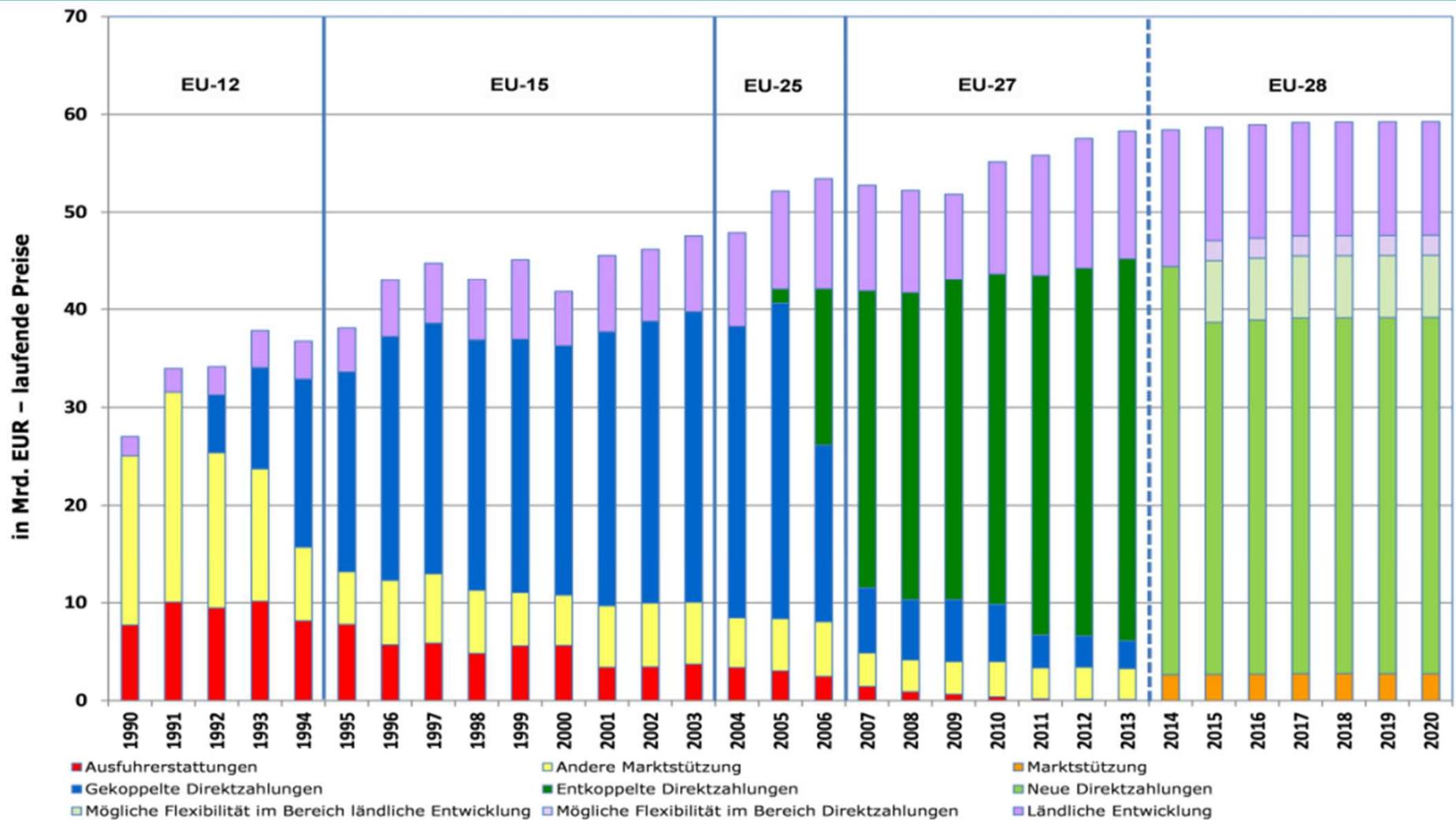
# Die GAP nach 2013: Herausforderungen und Reformziele



# Agrarumweltpolitische Herausforderungen

Schutzgut	EU-RL / Strategie?	Raum-/Sektorbezug
Gewässer	WasserrahmenRL	Großräumig, problemorientierte Programmierung
Biodiversität	FFH/VogelschutzRL	Natura 2000, Biotopverbund, Ziele für Normallandschaft?
Luft	NEC-RL (NH <sub>3</sub> -Emissionen)	Tierhaltung, N-Düngung
Klima	EU-Rahmen, „Lastenteilung“ zwischen EU-Staaten	Stickstoff, Wiederkäuer Hot spots: Moore
Hochwasser, Trockenheit, Brände	Hochwasser-RL ? ?	Überschwemmungsgebiete  Mediterraner Raum
Landschaft	?	Regionale Ziele

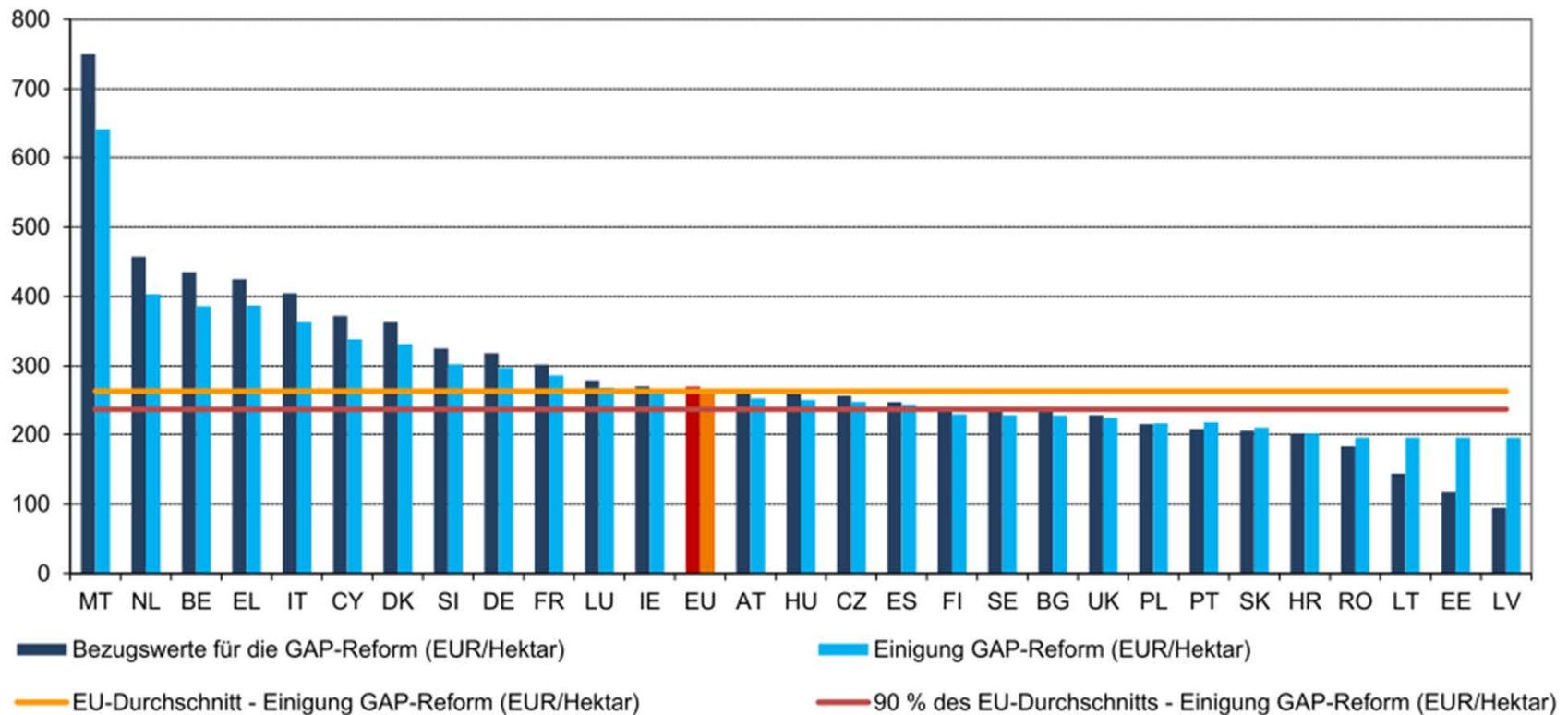
# Ausgabenpfad der GAP nach Kalenderjahr (in laufenden Preisen)



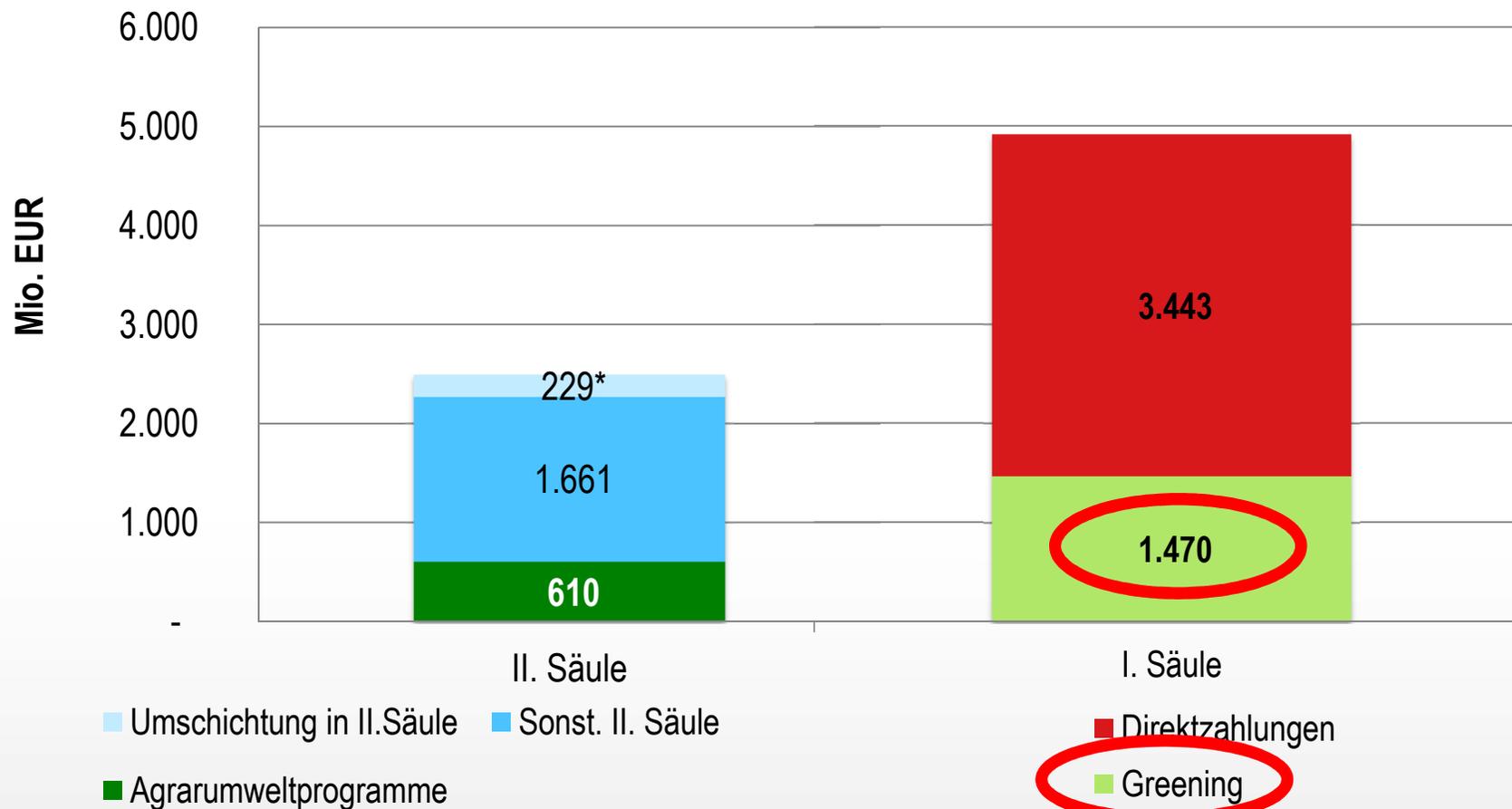
# Direktzahlungsniveau im EU-Vergleich und Änderung in der Verteilung bis 2020

*Schließung der Lücke zwischen dem derzeitigen Niveau und 90 % des EU-Durchschnitts um ein Drittel und Sicherstellung, dass alle Mitgliedstaaten bis 2020 ein bestimmtes Mindestbeihilfeniveau erreichen*

EUR/Hektar (zu laufenden Preisen)



# GAP-Budget für Deutschland 2014-2020 pro Jahr



Quelle: BMEL 2015, BMEL 2016, inkl. Kofinanzierung, inkl. Ökolandbau-Förderung  
 \*Verwendung teilweise in AUM

aus Vortrag Röder, Nitsch & Lakner, Greening – Umsetzung in Deutschland, 4/I 2016, Loccum

# „Menu-Ansatz“: Umsetzung der Direktzahlungen in den EU-Mitgliedstaaten

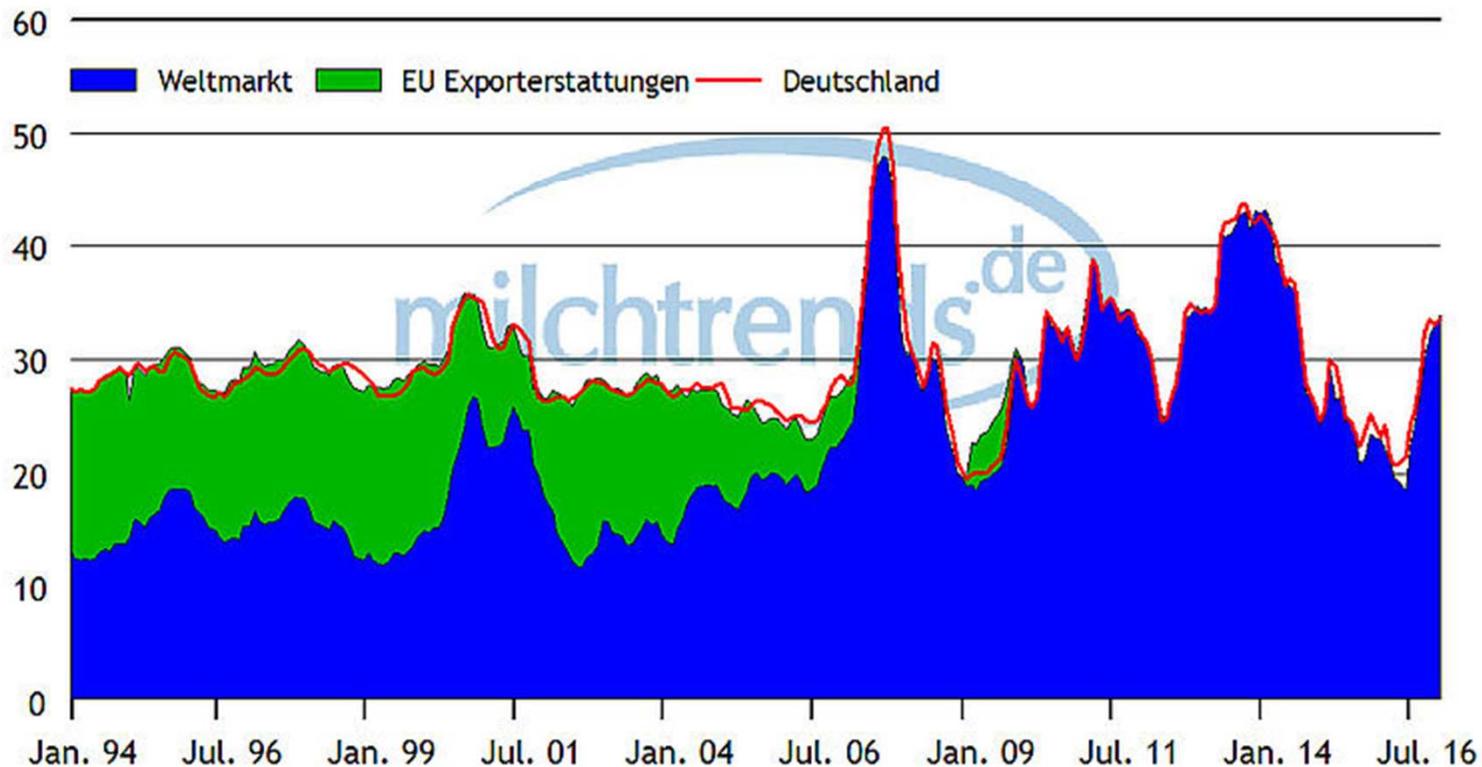
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	
SAPS		✓	✓			✓							✓	✓	✓		✓				✓		✓		✓				10
regional/national einheitliche Basisprämie					✓			✓	✓	✓																✓		✓	6
Umverteilungsprämie	✓	✓			✓					✓	✓				✓						✓		✓						8
Verzicht auf Kürzung der Direktzahlungen	✓									✓	✓				✓									✓					6
Zusatzprämie für benachteiligte Gebiete (ANC)					✓																								1
Freiwillige Kopplung (VCS)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Kleinerzeugerregelung (SFS)		✓			✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓					15

Quelle: EU-KOM

# „Marktwert“ für Rohmilch in Deutschland (1994 – 07/2016) Angleichung an Weltmarktpreise

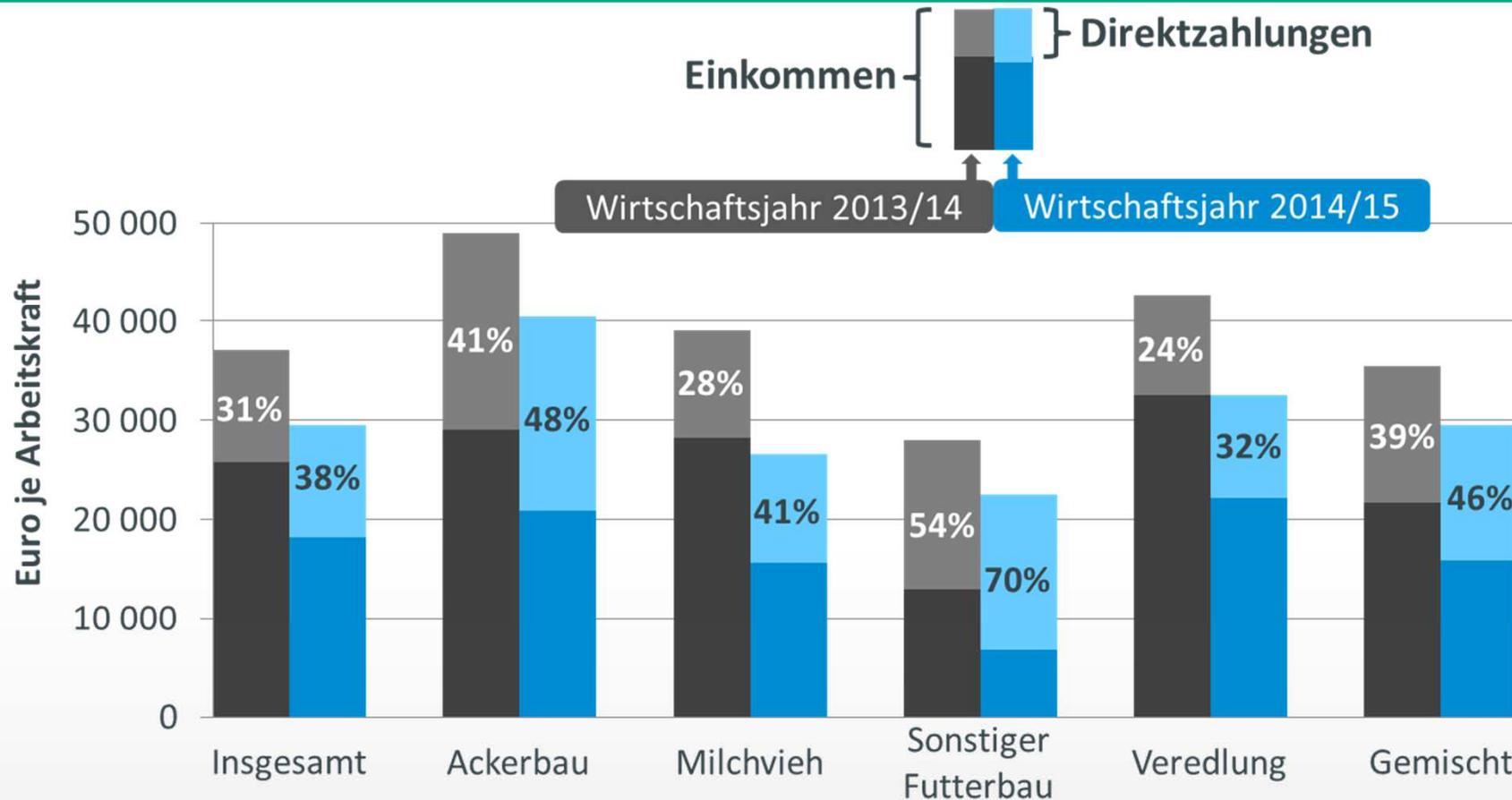
## Bildung der Preise in Deutschland (in Marktwert Milch)

Preis pro 100 kg Milch in Euro



Quelle: USDA-AMS, EU-Kommission, ZMP, Butter- und Käse-Börse Kempten, eigene Berechnungen

# Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben und Höhe der Direktzahlungen (Anteil in %)

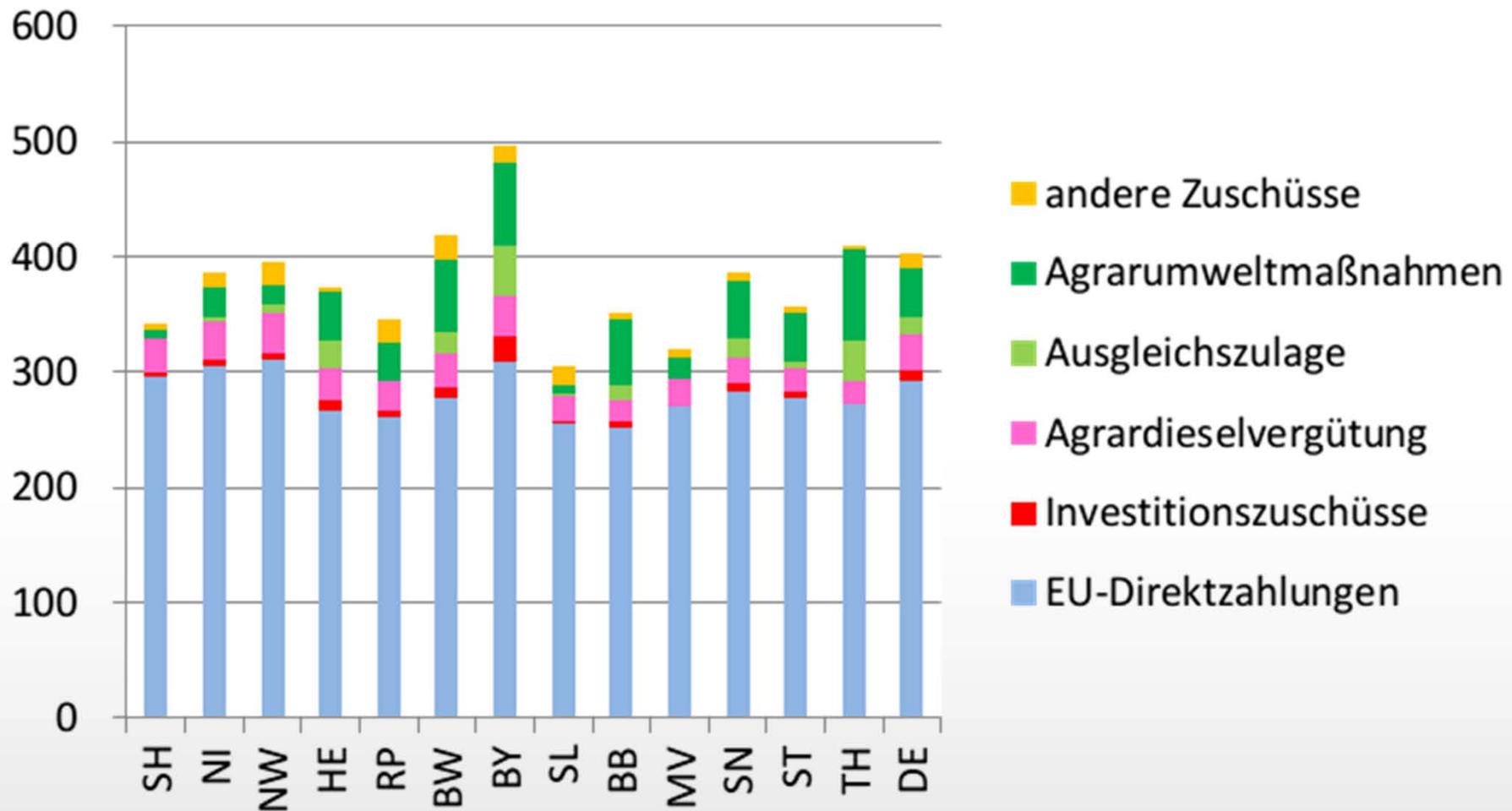


*Anmerkung: Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft bzw. Direktzahlungen je Arbeitskraft im Durchschnitt über alle Haupterwerbsbetriebe der Rechtsformen Einzelunternehmen und Personengesellschaften sowie der Juristischen Personen*

*Quelle: Auswertungen des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft auf Basis der BMEL-Testbetriebe*

Quelle: Vortrag Hansen, & Eißel: Einkommenssituation, Subventionsintensität und Betriebsgrößen. , 2/I 2016, Loccum  
Schutz der Natur im Rahmen der GAP

# Beihilfen und Zuschüsse in €/ha nach Ländern; Testbetriebe (Haupterwerb), 2015/16



Quelle: Testbetriebsdaten, BMEL

# Direktzahlungen: Grenzen der Beihilfeberechtigung von „Kulturen“ und Vegetationszuständen



Rohrglanzgras



Seggen



Binsen

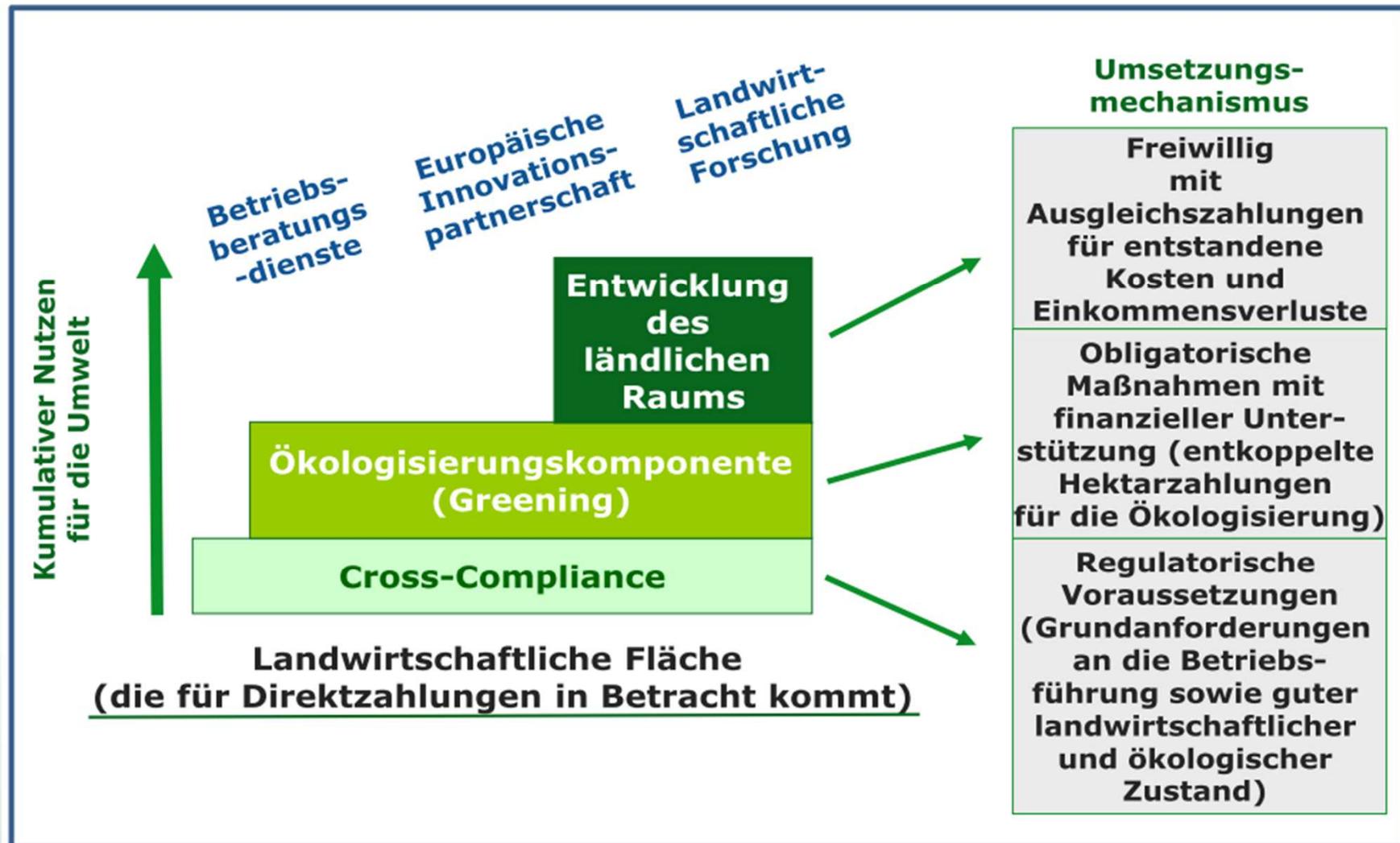


Schilf



Heterogene Fläche  
mit Gebüsch

# Die neue Architektur für die Ökologisierung der GAP – „Umweltkonditionalität“ in der „1. Säule“



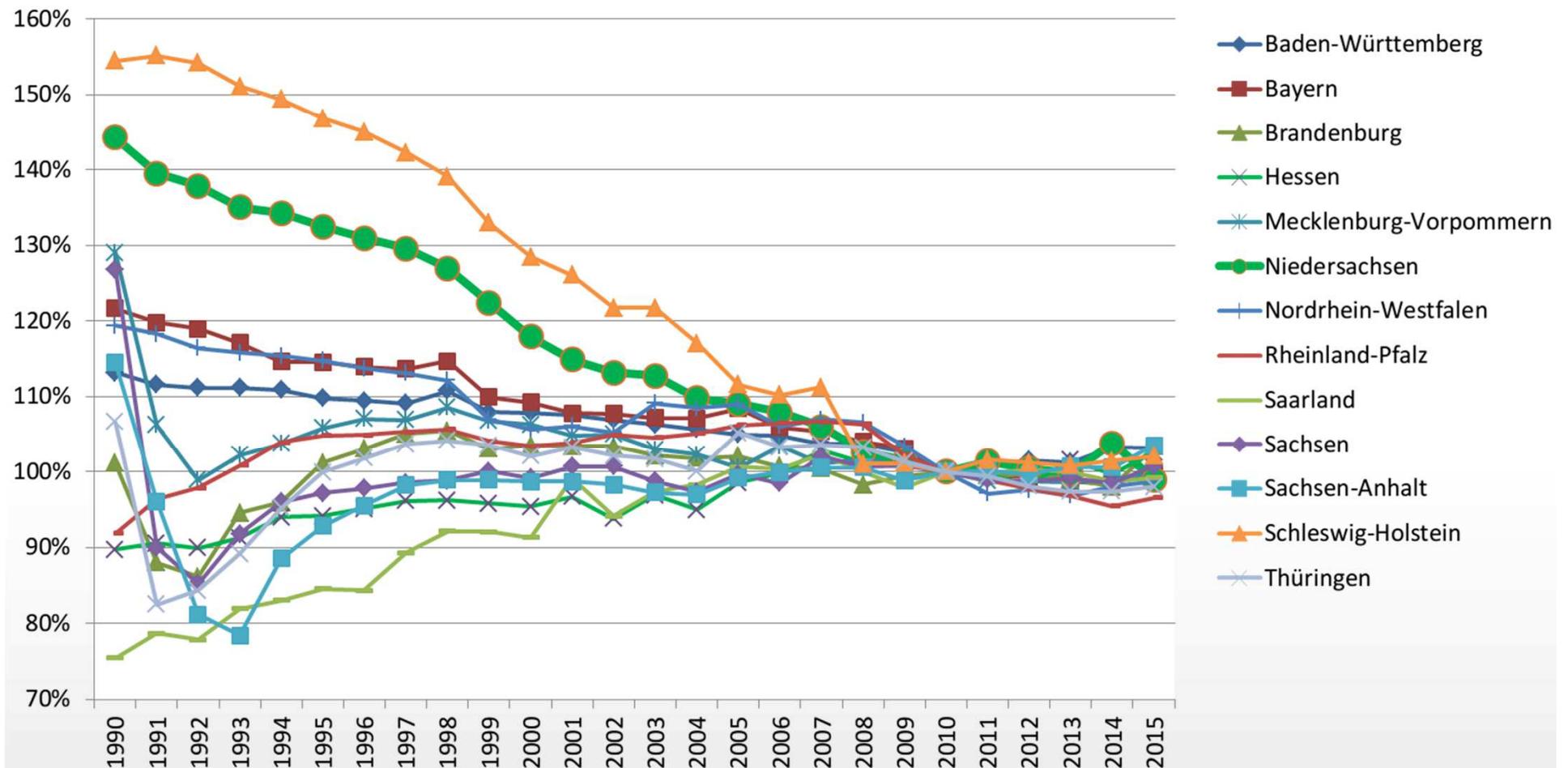
# Cross Compliance: seit 2005 Bestandteil der GAP

- Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltstandards und andere Anforderungen
- Voraussetzung: Zunehmende Bedeutung von DZ statt Marktpreisstützung ermöglicht individuelle Ausschließbarkeit
- Fachrechtliche Anforderungen **gemäß EU-Recht** plus „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ (**GLÖZ**)
- Nitrat-RL, FFH-/Vogelschutz-RL, Landschaftselemente
- Systematische Kontrolle bei jeweils 1 % der von der jeweiligen Regelung betroffenen Betriebe, „Cross-Checks“
- Sanktionen nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße , unmittelbare Wirkung der Sanktionen
- „Opt-out“: Verzicht auf Förderung, wenn Auflagen zu hoch

# Ökologisierungskomponente („Greening“) seit 2015 (Artikel in Direktzahlungen-VO (EU) Nr. 1307/2013)

- **Anbaudiversifizierung (Art. 44):** ab 10 ha Ackerbau 2 Anbaukulturen; über 30 ha 3 Kulturen: Hauptkultur maximal 75%; zwei flächenstärkste <95%; Anpassungsbedarf auf ca. 1% der AF
- **Grünlanderhaltung (Art. 45)** Ersatzflächen/Schutz FFH-Grünland
- **Flächennutzung im Umweltinteresse (Art. 46)** („Ökologische Vorrangflächen“): ab 15 ha Ackerbau 5 % der Fläche als ÖVF, Menu mit Gewichtungsfaktoren 0,3 – 2,0
- **„Green by definition“:** Ökolandbau, Kleinlandwirte, Sonderkulturen, weitere Ausnahmen für Grünland-/Futterbaubetriebe
- Wirkungen auf 2. Säule: **Doppelförderungsverbot**
- **Prämienkürzung** bis max. 37,5% der DZ, bei Sanktion auf Basis von 100% der DZ würde greening zur CC- „Dublette“

# Befunde zum „Greening“: Stabilisierung der Dauergrünlandfläche (2010 = 100%)



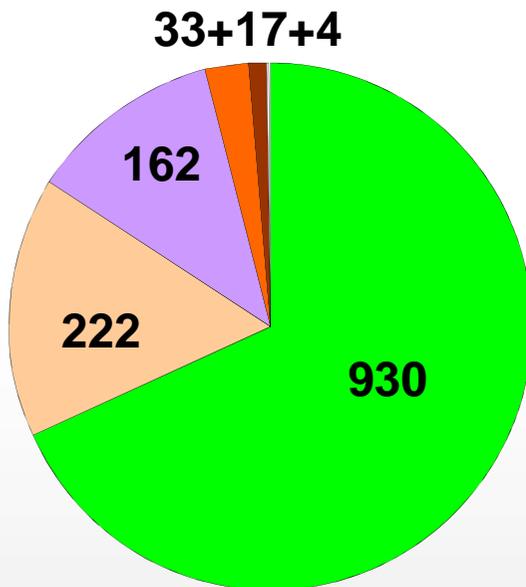
Quelle: Stat. Bundesamt, eigene Darstellung.

# „Ökologische Vorrangflächen“: Vielzahl an Optionen und Auflagen

	Gewichtung	Nutzung	Düngung	Pflanzenschutz	weitere Auflagen
<b>Brache</b>	1,0	nein	nein	nein	mulchen, nicht vom 1.4.-30.6.
<b>Landschaftselemente</b>	1,5-2,0		nein	nein	
<b>Feldränder</b>	1,5	nein	nein	nein	1-20m, mulchen, nicht vom 1.4.-30.6.
<b>Pufferstreifen</b>	1,5	Mahd/ Weide	nein	nein	1-20m, mulchen/nutzen, nicht vom 1.4.-30.6.; keine Ansaat für Nutzung
<b>Streifen an Waldrändern</b>	1,5	Mahd/ Weide	nein	nein	1-10m, mulchen/nutzen, nicht vom 1.4.-30.6.; keine Ansaat für Nutzung
<b>Niederwald im Kurzumtrieb</b>	0,3	Ja	nein	nein	Liste mit 12 zulässigen Gehölzarten
<b>Aufforstungsfläche</b>	1,0	Ja	nein	nein	EU-geförderte Aufforstungsfläche
<b>Zwischenfrucht / Untersaat</b>	0,3	ja, nach 15.2.	organisch	nein	Aussaats 16.7.-1.10.; bis 15.2. erhalten; kein Übergang zu Hauptkultur, außer bei Untersaat (nur Gras)
<b>N-bindende Pflanzen</b>	0,7	ja	Startdgg.	Ja -> nein	Reinkultur, zwischen 15.5.-31.8.; Nachfrucht Zwischenfrucht (keine ÖVF) oder Winterkultur

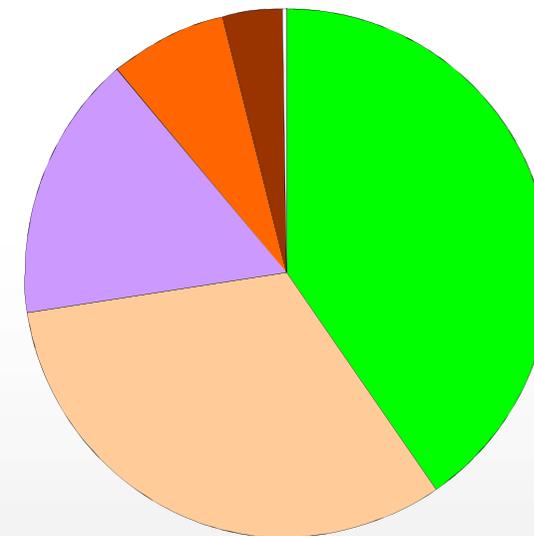
# Befunde zum „Greening“: Ökologische Vorrangflächen im Jahr 2015 (Deutschland)

ohne Gewichtung  
1367,4 Tha

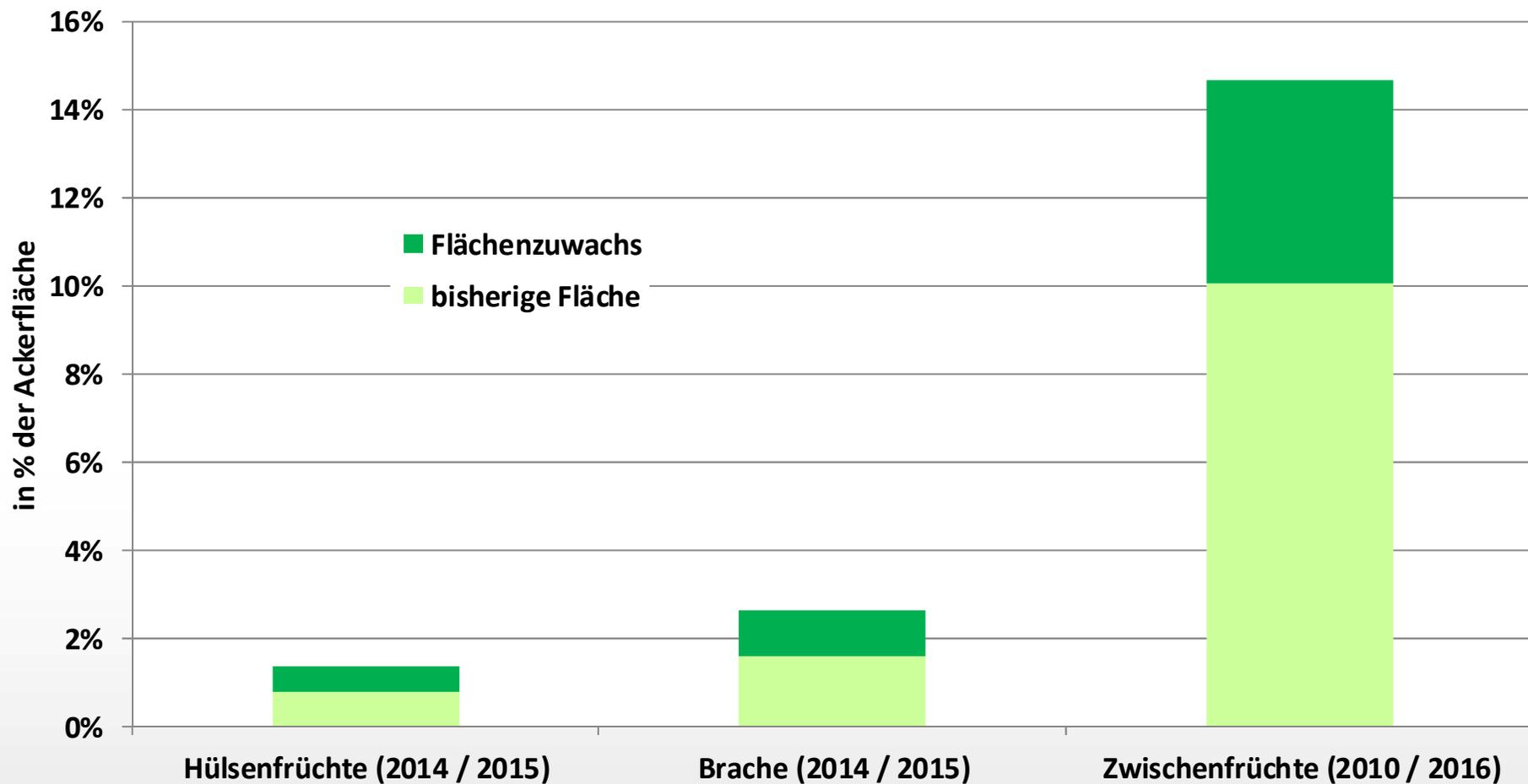


- Zwischenfrüchte / U.saaten (0,3)
- Brachen (1)
- Leguminosen (0,7)
- Landschaftselemente (1-1,5)
- Randstreifen (1,5)
- KUP / Aufforstung (1)

mit Gewichtung  
690,9 Tha



# Befunde zum „Greening“: ÖVF-Flächenzuwachs im Jahr 2015/16 (Deutschland)



# Ausblick auf die Zeit nach 2020

Kommunikation der EU-Kommission 11/2018 COM(2017) 713 final  
**„The Future of Food and Farming“**

- **Mehr Subsidiarität, mehr regionale Verantwortung**
- **Stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung**
- Angleichung Zahlungsniveaus zwischen Mitgliedsländern
- Bessere Nutzung von Forschung und Innovation, Modernisierung
- Fortführung der Einkommenshilfen, Kappung und Degression von Direktzahlungen, Umverteilung
- Risikovorsorge, Erhöhung Resilienz
- Gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werden
- Stärkung Umwelt- und Klimaschutz, Abschaffung Greening ...
- Legislativvorschläge für Mai/Juni 2018 erwartet

# Fazit

- Umweltziele in der Landwirtschaft werden verfehlt -> Instrumente zur Steuerung weiterentwickeln und „Kontinuität“!

Zukunft der Direktzahlungen:

- Beibehalten? Umverteilung von EU-Mitteln hin zu Nettoempfängern/ländliche Räume, „Globalisierung“, befürchteter Strukturwandel, Tierschutz- und Umweltauflagen kompensieren, Risikopuffer (Preisvolatilität, Klimawandel)
- Abbauen? großes Budget (sinkend -> BREXIT), Budget und Instrumente unter Rechtfertigungsdruck, nur begrenzte Verbesserungseffekte für Umweltziele in der 1. Säule (greening)
- Gezielte Förderung erwünschter Maßnahmen über „2. Säule“ (z.B. Natura2000, WRRL, Klimaschutz)?